

CONJONCTURES CONGOLAISES 2013

PERCÉE SÉCURITAIRE, FLOTTEMENTS POLITIQUES ET ESSOR ÉCONOMIQUE

n° 84

2014

Conjonctures congolaises 2013

Percée sécuritaire, flottements politiques
et essor économique

sous la direction de

Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda

n° 84

2014



Éditions L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris

CAHIERS AFRICAINS – AFRIKA STUDIES

Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC)
Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA)
Section d'Histoire du Temps présent (anciennement Institut africain/Cedaf)
Afdeling Eigentijdse Geschiedenis (voorheen Afrika Instituut-ASDOC)

Secrétaire de rédaction : Edwine Simons

Cet ouvrage a fait l'objet d'une procédure d'évaluation scientifique.

Leuvensesteenweg 13, 3080 Tervuren, Belgique
Tél. : + 32 2 769 58 47 Fax : + 32 2 769 58 20
E-mail : edwine.simons@africamuseum.be
Site : http://www.africamuseum.be/research/dept4/research/dept4/africainstitute/index_html
Conditions de vente : www.africamuseum.be/research/publications ; publications@africamuseum.be

Mise en page : F. Richard (Quadrato)

Couverture : Mieke Dumortier (MRAC)

Photo de couverture : Une jeune commerçante a installé son petit commerce au bas d'une position militaire de l'armée nationale vide, les militaires congolais étant partis en renfort pour se battre contre le M23 à proximité de Goma. Katale, territoire de Masisi, juillet 2013 (© 2013 A. Bouvy, Local Voices, International Alert & Search For Common Ground - www.localvoicesproject.com).

Photos arrière : Lavage sur le site de Kolwezi, photo Th. De Putter © MRAC ; Militaire membre du 322^e bataillon des FARDC en formation à Lokandu, Maniema, mars 2012, photo Krawczyk © MRAC ; Transporteur dans la province du Kasaï, Tshikapa, 26 mai 2009, photo projet provinces, équipe locale © MRAC.

Les activités de la section d'Histoire du Temps présent sont financées par le SPF Politique scientifique et par la Coopération belge au développement.

Ce « Cahier » a reçu un appui financier de la Loterie nationale et de l'E-CA – CRE-AC.
<http://www.eca-creac.eu>

**© Musée royal de l'Afrique centrale
et**

© L'Harmattan, 2014.

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>

diffusion.harmattan@wanadoo.fr

harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-343-03304-4

EAN : 9782343033044

SOMMAIRE

Politique et sécurité

RDC 2013 : le « pouvoir central » entre virage et mirage ? <i>Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda</i>	9
La dynamique des groupes armés dans l'Est du Congo et le cas du M23 <i>Dominic Johnson</i>	79
Crawford Young et l'histoire du politique au Congo-Kinshasa <i>Gauthier de Villers</i>	107

Gestion des ressources naturelles

Les « trous noirs » de la rente minière en RDC <i>Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga</i>	131
Après le cuivre, la Chine met la main sur les diamants du Kasai <i>François Misser</i>	169
Contribution à l'analyse de la nature juridique des mesures de délocalisation des populations au profit de Banro Corporation à Twangiza <i>Paul-Robain Namegabe Rugarabura et Paterne Murhula Batumike</i>	199
Enjeux autour des forêts congolaises <i>Cédric Vermeulen</i>	223
Dynamiques de conflits fonciers et processus de réforme foncière en RDC : repenser l'« insécurité foncière » à partir de l'approche de la « political ecology » <i>Aymar Nyenyezi Bisoka, David Karubara et An Ansoms</i>	237

POLITIQUE ET SÉCURITÉ

RDC 2013 : LE « POUVOIR CENTRAL » ENTRE VIRAGE ET MIRAGE ?

Paule Bouvier et Jean Omasombo Tshonda

1. Les institutions centrales à l'épreuve

Avant d'entamer l'analyse des événements qui ont marqué l'année 2013 sur le plan politique, nous devons souligner une constante qui imprègne les débats se déroulant sur ce terrain. Si les élus du scrutin contesté du 28 novembre 2011 purent sans doute imaginer, ou espérer, que le temps en eût effacé les conséquences, il n'en fut rien. À chaque fois qu'une question importante est mise en discussion au niveau national, l'absence de légitimité du pouvoir central est évoquée. L'opposition y veille, mais davantage encore les groupements de défense des droits et des libertés démocratiques ne manquent pas d'y insister. Cette conjecture, ou pire cette mise en accusation, ainsi régulièrement remise en mémoire, si elle n'a pas abouti à unifier les rangs des adversaires du régime, n'en a pas moins modifié les jeux des forces en présence. Elle continue à peser sur la crédibilité du pouvoir central et à servir d'argument à chaque fois qu'une de ses initiatives est contestée.

1.1. Le Parlement

Le travail législatif s'est poursuivi à un rythme que les présidents des deux Chambres estiment soutenu, mais non sans quelques incidents de parcours. Au cours des mois de juillet à octobre 2013, les présidents des deux Chambres auront en charge l'organisation des Concertations nationales en tant que membres du Présidium de celles-ci, tout en continuant à exercer leurs fonctions au sein du Parlement. Ils seront aussi nommés à la tête du Comité de suivi des dites Concertations.

L'Assemblée nationale

La session extraordinaire de l'Assemblée nationale convoquée le 18 décembre 2012 pour vider les arriérés législatifs de la session de septembre 2012 prit fin le 15 janvier 2013. Le président Aubin Minaku se félicitant du travail accompli par les députés. Fut votée notamment la loi sur l'ouverture des crédits provisoires au Gouvernement. Pour rappel, le budget 2013 n'avait

pas été adopté, le président de la République l'ayant renvoyé au motif que les fonds prévus pour la Défense étaient insuffisants. Il fut aussi procédé à la levée de l'immunité parlementaire des députés Diomi Ndongala et Roger Lumbala (Radio Okapi 16 janvier 2013).

Au terme de la session ordinaire 15 mars-15 juin, Aubin Minaku dressa le bilan du travail accompli dans son discours de clôture en soulignant que « la dernière session est l'une des meilleures depuis 2006 jusqu'à ce jour : 21 questions écrites ont été adressées aux gestionnaires actifs de l'État ; 15 interpellations dont 3 ont été traitées ; 13 questions orales avec débat dont 10 ont été alignées ainsi que 2 motions de défiance contre les ministres des Mines et du Portefeuille ». Activités qui, a-t-il précisé, sont à peine inférieures à celles qui eurent lieu durant les cinq années de la législature précédente. Les domaines ayant focalisé l'attention de l'Assemblée furent « l'amélioration du processus de décision au sein des institutions ; le processus de décentralisation et du découpage ; la réforme de l'administration publique ; la réforme de l'armée et de la police ; la réforme du système judiciaire ; la promotion des Droits de l'homme ; la lutte contre la corruption et l'impunité ; la promotion du genre et l'amélioration du statut de la femme et de l'enfant ; l'amélioration du climat des affaires ». Toute une série de lois furent effectivement votées et promulguées dont, entre autres, celles sur la Cour de cassation et l'ordre judiciaire ; la Commission électorale nationale indépendante (CENI) ; la nomenclature des droits, taxes et redevances respectivement du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD) ; la création du Conseil économique et social ; et la création de la Commission des Droits de l'homme¹ (*laprosperiteonline.net* 20 juin 2013).

Certaines de ces lois donnèrent lieu à des débats et des critiques. Ce fut le cas, par exemple, de la loi relative à la CENI. Elle suscita d'ailleurs des

¹ Loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de cassation ; loi organique n° 13/010b du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement, compétence de l'ordre judiciaire. Loi organique n° 13/012 du 9 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/012 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante. Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante. Lois autorisant la ratification de l'ordonnance-loi n° 13/002 et n° 13/003 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances respectivement du pouvoir central, des provinces ainsi que des entités territoriales décentralisées. Loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil économique et social (adoptée par les deux Chambres et transmise pour promulgation au président de la République). Promulgation par le président de la République de la loi n° 13/011 du 21 mars 2011 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Droits de l'homme.

divergences de vue entre le Sénat et l'Assemblée nationale, cette dernière ayant décidé de maintenir les articles lui permettant de garder la haute main sur la CENI, tandis que la Chambre haute optait en faveur de sa dépolitisation et dès lors ne vota pas le projet². L'Organisation de la société civile (OSC) demanda au président de la République de ne pas promulguer le projet de loi estimant qu'il ne répondait pas à une réforme profonde de la CENI et suggéra qu'une seconde délibération ait lieu à l'Assemblée nationale (*KongoTimes* ! 23 janvier 2013). Du côté des confessions religieuses, l'abbé Donatien Nshole, deuxième secrétaire général adjoint de la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) rendant public leur point de vue³, déclara que ledit projet ne présente pas de garanties suffisantes d'indépendance, d'impartialité et du caractère non partisan de la CENI et qu'il renferme des germes de conflictualité dans le fonctionnement du bureau de celle-ci (Groupe l'Avenir 2 février 2013).

Au sujet des incidents de parcours évoqués plus haut, il est à noter que dans le courant du mois d'avril, l'Association africaine de défense des Droits de l'homme (ASADHO) dénonça ce qui constitue selon elle une violation flagrante de l'article 146 de la Constitution par le bureau de l'Assemblée nationale. Il s'agissait du fait que, sur 137 députés ayant déposé une motion de censure contre le Gouvernement au bureau de l'Assemblée, 42 retirèrent leurs signatures pour des raisons de convenance personnelle (ASADHO 2013).

En mai, les groupes parlementaires de l'opposition accusèrent le bureau de l'Assemblée nationale de bloquer la désignation de leur porte-parole⁴. Le mois suivant, le 11 juin, une pétition destinée à obtenir la déchéance du président de l'Assemblée, Aubin Minaku, signée par 56 députés fut déposée auprès des services du bureau de l'Assemblée. La raison invoquée était l'obstruction mise aux initiatives de l'opposition dans le cadre du contrôle parlementaire. À ce propos, le président Aubin Minaku signala que « nous avons sur la table quatre-vingt-sept questions orales avec débat émanant des députés de l'opposition comme de la majorité. Vingt-six questions d'actualité. Treize demandes d'interpellation. Douze demandes des commissions d'enquête et deux motions de défiance. » Finalement, l'opposition retira sa pétition (*Le Potentiel Online* 12 juin 2013).

² Le texte en exergue de la loi est le suivant : « L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré ; l'Assemblée nationale a adopté (...) »

³ Les Églises représentées sont l'Église catholique, l'Église du Christ au Congo, l'Église orthodoxe, la Communauté islamique du Congo, l'Église kimbanguiste, l'Église du réveil et l'Église indépendante.

⁴ L'opposition n'est pas arrivée à se mettre d'accord sur un candidat et une lettre fut transmise au bureau de l'Assemblée demandant qu'il soit procédé au vote.

Enfin, lors de la clôture de la session parlementaire de mars et suite au rapport de la Commission politique, administrative et juridique (PAJ) faisant état de ce que 275 députés sur les 500 élus étaient proposés à l'invalidation pour absentéisme avéré⁵, l'Assemblée vota à la majorité des membres présents, mais après un débat houleux, l'invalidation de cinq d'entre eux. Il s'agit de Diomi Ndongala, Félix Tshisekedi, Claude Iringa, Mbusa Nyamwisi et Maweja Muteba. Certains députés jugèrent le rapport de la PAJ incomplet et tendancieux (Belga 17 juin 2013).

Le 16 septembre s'ouvrait la deuxième session ordinaire de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une session budgétaire ayant aussi à s'occuper des retombées des Concertations nationales. Clôture le 15 décembre cette session, le président Aubin Minaku se déclarait satisfait, une nouvelle fois, sur plusieurs points : notamment, le renforcement de l'autorité de l'État, la consolidation de la démocratie, la poursuite de la décentralisation et la mise en œuvre du programme économique du Gouvernement (Radio Okapi 16 décembre 2013). Cependant, le projet de loi de finances 2014 ayant été déposé tardivement par le Gouvernement, la loi ne put être mise au vote. En conséquence, l'Assemblée adopta le 12 décembre la loi portant ouverture des crédits provisoires pour la période du 1^{er} au 31 janvier 2014 (Radio Okapi 13 décembre 2013). Le 20 décembre, le Conseil des ministres ayant adopté un projet de loi portant amnistie pour faits insurrectionnels, faits de guerre et infractions politiques (*Le Potentiel Online* 21 décembre 2013), la loi ne fut donc pas non plus votée par le Parlement. Le 21 décembre était annoncée à la Radiotélévision nationale congolaise (RTNC) la convocation signée par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'une séance extraordinaire du Parlement du 6 janvier au 4 février 2014, et plusieurs lois, outre celles évoquées ci-dessus, devant encore être adoptées (*La Prospérité* 24 décembre 2013). À souligner le fait que la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle qui avait été votée par l'Assemblée nationale et le Sénat fin octobre 2010 a été promulguée par le président de la République le 15 octobre 2013.

À quelques jours de la clôture de cette session, en séance plénière le 3 décembre, l'Assemblée adoptait une recommandation au Gouvernement rejetant tout accord avec le M23, force négative, dont le seul document à signer est « une déclaration de reddition ». Elle rappelait que l'accord-cadre d'Addis-Abeba et la résolution 2098 du Conseil de sécurité condamnaient la légitimation

⁵ La motion fut déposée une première fois, mais fut « suspendue » vu le retrait de leur signature par 35 députés et fut ensuite représentée pour discussion ayant dépassé le quorum requis de 125 signatures (*Forum des As* 4 avril 2013).

d'une force négative. L'Assemblée ajoutait que « les Congolais veulent savoir ce qui se cache derrière l'obligation de signature par ceux qui les gouvernent d'un accord avec ceux qui ont passé dix-huit mois à massacrer leurs parents, frères et sœurs, à violer leurs mères, sœurs et filles (...) à piller leurs ressources naturelles (...) à détruire leurs infrastructures de base » (*Le Phare* 4 décembre 2013).

Le Sénat

Lors de l'ouverture de la session ordinaire de mars, le président, Léon Kengo wa Dondo, prononça un discours qualifié « d'engagé ». Il passa en revue une série de domaines essentiels : l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, la situation sécuritaire dans l'Est, les négociations de Kampala, l'initiative du président de la République de réunir un forum en vue de promouvoir la cohésion nationale, le train de mesures annoncées en matière économique, etc. Il souligna que, malgré les résultats encourageants engrangés en ce domaine, des problèmes demeurent dont celui des infrastructures et de la gestion des entreprises du portefeuille. En cette matière, des lois ont été votées et des décrets signés. Mais la mise en œuvre du processus prévu a pris du retard, le Gouvernement évoquant des difficultés techniques. D'où les questions du président : « La réforme ne souffre-t-elle pas aussi d'une certaine mauvaise approche ainsi que d'une faible implication politique du Gouvernement ? » Et il ajoute qu'« entre-temps la situation sociale de la population ne s'améliore guère. La pauvreté s'accroît et le pays est toujours à l'avant-dernier rang de l'indice du développement humain. Les secteurs éducatif et sanitaire n'évoluent guère » (Allocution du président 15 mars 2013).

Dans le discours de clôture de cette même session, le président fit, comme à la Chambre basse, un bilan élogieux des activités sénatoriales : dans le domaine législatif, 29 projets de loi furent votés et adoptés ; dans le domaine du contrôle parlementaire, les prérogatives furent exercées à travers 3 questions orales, 1 question écrite, 2 questions d'actualité et 3 commissions d'enquête (Allocution du président 5 juin 2013). Comme à la Chambre basse et avec des préoccupations semblables, la deuxième session ordinaire s'ouvrit le 16 octobre et se clôtura le 15 décembre.

1.2. L'exécutif

D'une façon générale, les préoccupations du Gouvernement portent sur le domaine économique ; son bon état de santé fait d'ailleurs l'objet de maintes déclarations. Le « tout va bien » est le thème dominant, même sur le plan sécuritaire, à l'exception de l'Est et de « quelques points de tension ». Sur le plan

politique cependant, le climat est loin d'être à l'apaisement et plusieurs initiatives du pouvoir central sont l'objet de critiques parfois acerbes.

Pour ce qu'il en est des activités du Gouvernement congolais, les réunions ordinaires et extraordinaires se tiennent parfois sous la présidence du président de la République, et généralement sous celle du Premier ministre, et donnent lieu à des procès-verbaux réguliers. C'est ainsi, par exemple, que le 13 mai, lors de la treizième réunion extraordinaire du Conseil des ministres, furent envisagés, selon un schéma habituel, l'état du territoire et la situation sécuritaire. Il est acté en ces domaines que « sur le plan sécuritaire, la situation générale du pays est relativement calme, hormis dans la partie est du pays du fait de l'activisme des groupes armés étrangers et locaux. Toutefois, une certaine embellie est signalée avec la reddition d'un nombre chaque jour plus important de membres des forces négatives du M23 et d'autres groupes armés qui sont à ce jour plus de 2000 à avoir déposé les armes entre les mains de la MONUSCO ou des FARDC. » Il fut précisé que parmi ces derniers figurent 519 éléments du M23 dont 116 Rwandais qui furent rapatriés. Plusieurs projets de décret furent adoptés, dont 10 conférant le statut de ville et de commune à certaines agglomérations dans 10 provinces de la République à l'exception de la ville province de Kinshasa, ainsi qu'un projet de décret portant création d'une ville dénommée « Lumumbaville⁶ » (rdc.primature.cd. 13 mai 2013). À noter que se tint à Goma, le 1^{er} décembre, un conseil des ministres extraordinaire consacré principalement à la paix et la sécurité dans les provinces de l'est affectées par la guerre et prévoyant que « le Gouvernement s'engage à lancer sans délai et mener à bien des opérations de traque et de neutralisation des forces négatives étrangères dont les FDLR et l'ADF-NALU » (Présidence de la RDC – Portail officiel 1^{er} décembre 2013).

Début juin, le Premier ministre accompagné de plusieurs membres du Gouvernement et du commandant des Casques bleus, le général Chander Prakash, se rendit au Nord-Kivu afin d'y évaluer la situation sécuritaire. Les députés provinciaux avaient sollicité cette mission et demandé dans un mémorandum que l'Assemblée nationale accorde une attention particulière au budget alloué au secteur de la sécurité, compte tenu des besoins liés à la pacification de la région est du pays (Radio Okapi 7 juin 2013).

⁶ Il s'agit d'honorer le milieu d'origine de Patrice Lumumba. En définitive, ce sont deux villes qui seront créées, les clans locaux ayant exigé de ne pas être confondus (Cabinet du Président de la République décret n° 13/023 du 13 juin 2013).

Au début de l'année, le Gouvernement s'occupa d'élaborer un programme macroéconomique autonome, c'est-à-dire sans l'appui du FMI, étant donné que celui-ci avait suspendu depuis le 30 novembre 2012 son programme triennal de facilité de crédit pour défaut de transparence dans la gestion du secteur minier. Sur le plan économique, une série de programmes financés sur fonds propres pour environ 200 millions de dollars sont lancés dans divers domaines : l'agriculture, le transport, l'énergie, les routes, et l'éducation (APO-OPA 2013). Par exemple, sont adoptées ou envisagées des mesures telles que les instructions données pour qu'il soit mis fin à l'engorgement des ports de Matadi et de Boma, un projet de création d'une nouvelle banque de crédit agricole, la promesse faite aux gouverneurs de province de consacrer 50 millions de dollars au secteur agricole, etc.

Un autre domaine revient à l'ordre du jour, c'est l'organisation du recensement général de la population et de l'habitat (RGPH). Cette question fut abordée plusieurs fois antérieurement, le dernier recensement ayant eu lieu en 1984. Pour se limiter à la III^e République, le décret n° 09/32 fut élaboré en 2009 prescrivant l'organisation d'un recensement⁷. La question resta ensuite dans les tiroirs jusqu'au 25 mars 2011, date à laquelle fut adopté en Conseil des ministres le décret portant organisation et fonctionnement du RGPH⁸. Comme sous la législature précédente, l'exécution du recensement est confiée au ministère du Plan devenu ministère du Plan et du suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité. Depuis, les choses semblent se préciser. Une organisation a été mise en place⁹. Une première étape, la cartographie, serait en passe d'être lancée et le début du recensement proprement dit est annoncé pour août 2014. Enfin, le ministre du Plan et du suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité, Célestin Vunabandi, commença dès janvier 2013 à multiplier les audiences avec plusieurs ambassades dont celles d'Afrique du Sud, du Canada, de Chine, de Corée du Sud, et de France, pour obtenir leur appui en ce domaine (RDC ministère du Plan et du suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité 22 janvier 2013 et 14 juillet 2013).

⁷ Ce décret comporte 5 articles se bornant à prescrire le recensement et à en confier l'exécution au ministère du Plan.

⁸ Il s'agit du décret n° 011/36 du 31 août 2011.

⁹ Le dispositif comporte trois organes : une commission nationale de recensement pilotée par la primature secondée par le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité ; une commission technique composée d'experts qui assure la mise en œuvre et est placée sous la tutelle du ministère du Plan ; un bureau central de recensement chargé du suivi de toutes les opérations, et qui dépend de l'Institut national de statistique (RDC ministère du Plan et du suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité 14 juillet 2013).

Après s'être rendu à Bruxelles au siège de l'Union européenne, à Berlin et à Paris, c'est aux États-Unis que le Premier ministre, Matata Ponyo, accompagné de six membres du Gouvernement et du principal conseiller du chef de l'État, effectua du 3 au 9 février une mission qui eut des répercussions importantes. À New York, il eut un entretien avec le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, le secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix, Hervé Ladsous, les ambassadeurs représentant les pays membres permanents du Conseil de sécurité, toute une série d'autres dirigeants, et même l'ambassadrice Susan Rice, précédemment représentante permanente des États-Unis aux Nations unies et actuellement conseillère à la Sécurité nationale des États-Unis, considérée comme l'alliée du président Kagame et qui s'était employée à faire taire toute allusion à celui-ci dans les discussions qui eurent lieu au Conseil de sécurité à propos du M23 (*Le Potentiel Online* 30 juillet 2013). Avec Ban Ki-moon, ils tombèrent d'accord au sujet de la situation dans l'est du Congo pour la signature de l'accord-cadre et le déploiement d'une brigade d'intervention au Nord-Kivu. À Washington, il rencontra notamment le président de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, et la directrice générale du FMI, Christine Lagarde, qui se prononcèrent tous deux en faveur d'un nouvel engagement politique et militaire. Il rencontra également de hauts responsables politiques dont un des conseillers spéciaux du président Obama en matière de sécurité, ainsi que des investisseurs potentiels (APO-OPA 2013 ; *Le Phare* 15 février 2013 ; *L'Observateur* 6 février 2013). À son retour à Kinshasa, Matata Ponyo tint une conférence de presse, le 14 février, au cours de laquelle il se déclara satisfait de sa visite de travail aux États-Unis. Début mars, une délégation du FMI séjournait en RDC en vue de conclure un accord formel avec le Gouvernement. « «Lobbying gagnant» pour le Premier ministre Matata Ponyo » titrait le 5 mars le site Internet 7sur7.cd (7sur7.cd 5 mars 2013).

Mais en avril, le Premier ministre devait affronter ce qui fut parfois qualifié de complot et qui suscita des rumeurs sur un probable remaniement ministériel. Matata Ponyo resta en place et le remaniement n'eut pas lieu. Il s'agit de la motion de censure déposée contre lui, le 11 avril, au bureau de l'Assemblée nationale par 136 députés, un député ayant retiré sa signature. Selon l'initiateur de celle-ci, Baudouin Mayo, elle avait pour finalité de « sanctionner le Gouvernement pour violation de la Constitution et des lois de la République, pour mauvaise gestion et impunité ». Elle devait être débattue en séance plénière le 15 avril en présence de Matata Ponyo lui-même. Mais pas plus que la pétition contre le président de l'Assemblée nationale en juin, la discussion n'eut lieu, car 42 députés se désistèrent à la dernière minute. Des critiques fusèrent dans l'opposition pour viol de la Constitution et du règlement intérieur, émanant notamment de l'ASADHO (RFI 15 avril 2013 ; Radio Okapi 15 avril 2013).

En mai, le ministère des Médias chargé des relations avec le Parlement et de l'initiation à la nouvelle citoyenneté publiait l'ouvrage intitulé « Gouvernement Matata An I : la RDC à bras-le-corps » qui fait le bilan de l'action du Gouvernement au terme de sa première année au pouvoir. Dans le prologue, le Premier ministre, Matata Ponyo, souligne que cet exercice répond à « un devoir de redevabilité qui les – ceux qui exercent le pouvoir – oblige à rendre compte au souverain primaire ou ses représentants » (RDC ministère des Médias 2013 : 1). Le Gouvernement s'est attribué la note de 72,35 % en ce qui concerne le taux de réalisation des actions prévues par la feuille de route de juin 2012 et s'estime dès lors satisfait du travail accompli. Les performances obtenues dans les divers secteurs d'activité sont précisées ainsi que ce qui reste à accomplir. L'ouvrage passe systématiquement en revue les résultats engrangés par les différents ministères. Certains fournissent une information claire et documentée, comme, par exemple, le ministère des Finances ou le ministère des Affaires étrangères, Coopération internationale et Francophonie. D'autres donnent un minimum de renseignements, comme, par exemple, le ministère du Genre, Famille et Enfant ou le ministère des Ressources hydrauliques et électricité. À chacun est attribuée une note variant de 94,19 % pour le vice-Premier ministre et ministre du Budget à 43,79 % pour le vice-Premier ministre et ministre de la Défense et anciens combattants (*Idem* : 11-15, 31, 36, 42-44, 157-162, 165¹⁰). Il s'agit incontestablement d'une façon innovante de présenter ce type de document qui semblait s'inscrire dans l'éventualité de l'établissement d'un Gouvernement d'union nationale ou d'un remaniement ministériel, ou encore en prévision des futures élections de 2016 qui se profilent déjà à l'horizon. « La bataille sera à la fois dure et âpre. L'autoévaluation n'étant pas le fait du hasard » (*KongoTimes* ! 13 mai 2013).

Quelques semaines plus tard, le 6 juillet, lors d'une conférence de presse, le Premier ministre Matata Ponyo se disait satisfait des réalisations du Gouvernement au cours du premier semestre 2013 : création de 6000 emplois, construction et réhabilitation de 1000 écoles annoncées, ainsi que plus de 200 hôpitaux et 1000 centres de santé. Sont aussi évoqués les montants accordés à l'agriculture, aux transports, et à la bancarisation des salaires des fonctionnaires. Il s'est réjoui de la stabilité macroéconomique, du faible taux d'inflation, et du taux de croissance estimé à 8,2 % (Radio Okapi 8 juillet 2013).

Présent au 9^e America-Afrika Business Forum à Chicago début octobre, il se livrait à un nouvel exercice de marketing politique. Il déclarait : « L'économie

¹⁰À noter que ces chiffres ne figurent pas dans la version publique de l'ouvrage, mais sont cités par plusieurs médias.

de la RDC est aujourd'hui l'une des plus dynamiques. En effet, la RDC figure dans le top 10 des prévisions de croissance des pays africains pour 2013-2014 avec un taux de croissance prévisionnel de 8,7 %, devant le Ghana – 8,4 % –, l'Angola – 8,0 % – et le Rwanda – 7,2 %. Le Gouvernement projette une croissance de 10,5 % en 2015 (...) Le niveau d'inflation a atteint le record le plus faible de 2,7 % en 2012 et se situera vraisemblablement à moins de 1 % au 31 décembre 2013. Le taux de change CDF/\$USD est actuellement l'un des plus stables du monde, et ce depuis 3 ans, ce qui est favorable pour l'environnement des affaires. » Le Premier ministre dressait le tableau des progrès réalisés sur les plans de la « gouvernance économique des secteurs clés (et) de l'exploitation des ressources naturelles (...) de la sécurité juridique et financière (...) (des) infrastructures de transport ». À propos du déficit énergétique, il signalait que « des efforts sont déployés pour pallier cette contrainte ». Il s'agit d'une allusion, entre autres, à la construction en 2015 d'Inga III (*L'Observateur* 10 octobre 2013).

Mais, suite aux Concertations nationales et au discours du président Kabila devant le Congrès le 23 octobre, Matata Ponyo adressait une lettre aux membres du Gouvernement leur demandant d'expédier les affaires courantes jusqu'à la formation du prochain Gouvernement, afin de se conformer aux décisions prises par « la haute hiérarchie » (*Radio Okapi* 26 octobre 2013). Néanmoins, le Premier ministre poursuivait ses activités. Le 22 novembre, il transmettait au bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi de finances pour l'exercice 2014 (*Le Potentiel* 25 novembre 2013), mais avec retard par rapport au délai fixé par la Constitution qui stipule que « le projet de loi de finances de l'année (...) est déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 septembre de chaque année » (Cabinet du Président de la République, Constitution de la RDC 2006 : article 126 alinéa 2). Le 13 décembre, il lançait officiellement un programme relatif à la construction, la réhabilitation et l'équipement d'environ 5400 établissements sanitaires à répartir de façon « équitable » sur l'ensemble du territoire national (*Radio Okapi* 13 décembre 2013). Curieuse façon de s'en tenir aux « affaires courantes » !

1.3. La présidence

D'une façon générale, il apparaît, d'une part, que la stratégie adoptée par le président de la République vise à se rallier des appuis diplomatiques auprès de plusieurs États d'Afrique subsaharienne et à affirmer sa présence sur le plan international. D'autre part, 2016, année électorale comme évoqué plus haut, devient déjà une préoccupation majeure, d'autant plus qu'en vertu de la Constitution

du 18 février 2006, Joseph Kabila n'est pas rééligible¹¹. L'éventualité d'une révision de la Constitution est déjà très présente. De nombreuses voix s'élèvent pour critiquer toute réforme de la Constitution ou une modification prolongeant le ou les mandats que pourrait briguer Kabila. Il s'agira donc de s'interroger sur la façon dont le chef de l'État a négocié cet obstacle à une éventuelle réélection et comment la conjoncture a influencé ses choix.

Le début de l'année fut marqué par une série de complots contre le président Kabila. « Complots à répétition », titrait à ce sujet *AfrikArabia* et « Complots politiques en série » pour *La Libre Belgique*. Le 4 février Jean-Pierre Kanku Mukendi, médecin belge d'origine congolaise, est arrêté et accusé de conspirer contre le chef de l'État. Le 5 février, en Afrique du Sud, 19 Congolais subissaient le même sort pour le même motif. Le 8 avril, Eugène Diomi Ndongala est à nouveau mis en détention ; il est accusé de viol sur mineur, ce qu'il nie. À ce jour, il est toujours en prison et attend son procès¹². Le 11 avril, 13 personnes arrêtées sont présentées à la presse. Elles sont accusées de vouloir éliminer le président de la République et le Premier ministre. Elles feraient partie d'un groupe appelé « Imperium » qui serait financé par Diomi Ndongala. Christophe Rigaud, dans l'article d'*AfrikArabia* cité plus haut, pose un certain nombre de questions à propos de ces « complots » : Kabila est-il en danger ? Les menaces qui pèseraient sur lui sont-elles crédibles ? Pourquoi médiatiser autant ces opérations ? Selon Rigaud, « ce qui trouble le plus, c'est la mise en scène orchestrée par Kinshasa pour rendre publiques ces affaires ». Et il conclut : « À la question, vrais complots ou fausses menaces ? Nous serions tentés de répondre faux complots (...), mais vraies menaces » (*AfrikArabia* 14 avril 2013). Par ailleurs, l'opposition estime qu'il s'agit de projets fabriqués par Kinshasa dans le but d'anéantir l'opposition. Quoi qu'il en soit, les complots paraissent s'être brusquement arrêtés.

¹¹ L'article 70 de la Constitution du 18 février 2006 stipule que : « Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois ». L'article 220 stipule que : « le nombre et la durée des mandats du président de la République (...) ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle ».

¹² Eugène Diomi Ndongala, député membre de l'opposition, avait été arrêté une première fois en juin 2012 et remis en liberté quatre mois plus tard, à la veille de l'ouverture du Sommet de la Francophonie. Actuellement, il est en détention à la prison de Makala, alors que la décision de la Haute Cour de justice l'avait assigné à résidence. En janvier 2013, l'Assemblée nationale avait levé son immunité parlementaire et, en juin, invalidé son mandat de député pour absence aux séances de celle-ci (Radio Okapi 26 juillet 2013).

Les activités du président de la République à l'étranger

Parmi d'autres séjours à l'étranger sont à citer les suivants. Du 19 au 20 janvier, le président de la République séjournait à Brazzaville pour une visite de travail à l'invitation du président du Congo, Denis Sassou N'Guesso. L'objet principal de leur rencontre a porté sur la situation à l'est de la RDC, le déploiement d'une force internationale neutre et les négociations de Kampala (Présidence de la RDC – Portail officiel 21 janvier 2013).

Les 27 et 28 janvier, il participait à la vingtième session ordinaire du Sommet de l'Union africaine au cours de laquelle la situation dans l'est de la RDC fut abordée. En marge de la conférence, il eut des entretiens avec ses homologues africains dont Jacob Zuma avec lequel fut abordé le raffermissement de leurs relations (*L'Avenir* 30 janvier 2013). Le 8 février, le chef de l'État accompagné du ministre des Affaires étrangères, Raymond Tshibanda, était à Maputo pour le Sommet extraordinaire de la SADC, au cours duquel fut décidé l'envoi d'une force de maintien de la paix en RDC (AFP 8 février 2013). Le 24 février, le président Kabila se rendait à Addis-Abeba pour signer l'« accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la Région » en présence de Ban Ki-moon¹³. Le 2 mars, il se trouvait à Kampala dans le cadre d'un long entretien avec Museveni. Il rencontrait également la délégation du M23 pour une évaluation de l'état d'avancement des négociations avec celui-ci. Dix jours plus tard, il participait à Luanda au Sommet tripartite « Angola-RDC-RSA » avec ses homologues José Eduardo dos Santos et Jacob Zuma. L'objet de la rencontre était d'analyser la meilleure façon de mettre en œuvre l'accord-cadre signé à Addis-Abeba. C'est dans ce contexte qu'ils décidèrent de créer un mécanisme tripartite destiné à répondre à cet objectif (Présidence de la RDC – Portail officiel 12 mars 2013).

Le 24 mars avait lieu, cette fois à Oyo, un sommet quadripartite réunissant les chefs d'État de la RDC, du Rwanda, du Congo et d'Ouganda à propos, entre autres, de l'accord-cadre d'Addis-Abeba considéré comme une base essentielle pour résoudre la crise et le conflit à l'est de la RDC. Le sommet souhaita également que les pourparlers de Kampala aboutissent à des résultats positifs (RDC 24 mars 2013). Le président de la République assistait à Addis-Abeba, à la fin mai 2013, au 21^e Sommet de l'Union africaine qui commémorait aussi le cinquantenaire de l'organisation. Un mini-sommet fut organisé le premier jour sous l'égide de Ban Ki-moon, les onze signataires de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région étant réunis pour la

¹³ Les autres signataires sont : l'Angola, la République du Congo, l'Afrique du Sud, la République centrafricaine, le Burundi, le Rwanda, le Sud-Soudan, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie.

première fois. L'objectif était de procéder à l'évaluation du processus de pacification à l'est du Congo (RFI 17 mai 2013).

Le 19 juillet, une importante délégation congolaise conduite par le chef de l'État se rendait à Brazzaville pour une nouvelle visite de travail de 48 heures à la demande du président Denis Sassou N'Guesso. Les entretiens portèrent sur la situation politique et sécuritaire dans la région des Grands Lacs, et en particulier dans l'est du Congo. Fut aussi abordée l'évaluation de la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Addis-Abeba. À propos des Concertations nationales prévues à Kinshasa, Denis Sassou N'Guesso déclara qu'il était disposé à accorder son appui au président Kabila (Cabinet du Président de la République 19 juillet 2013).

C'est à Pretoria que se tint, les 6 et 7 août, une visite de travail entre les présidents Joseph Kabila et Jacob Zuma. Une fois encore, une importante délégation congolaise accompagnait le président. La coopération bilatérale entre les deux pays fut, semble-t-il, à l'agenda des entretiens, mais rien ne filtra de la rencontre (*L'Avenir* 8 août 2013). Par ailleurs, il effectua des visites officielles en Russie, en Turquie, en France et au Burundi. Ses efforts diplomatiques envers l'extérieur s'accompagnèrent de visites des chefs d'État étrangers à Kinshasa ou de hautes personnalités politiques dont notamment celles du secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, du président du Kenya, Uhuru Kenyatta, du président du Soudan du Sud, Salva Kiir, du président de la République populaire de Chine, et du président de la Côte d'Ivoire. Dans cette même finalité, il recevait, le 26 janvier, les membres du corps diplomatique accrédités en RDC. Il présenta la situation générale du pays, la sécurité régnant sur l'ensemble de celui-ci à l'exception des territoires de Rutshuru et de Nyiragongo. Il évoqua les acquis obtenus dans la consolidation de l'État de droit, la démocratie, et les libertés publiques. Il renouvela l'engagement de la RDC à poursuivre sa politique de bon voisinage avec tous les pays de la région, espérant les voir jouer un rôle positif dans le retour à une paix durable et enfin, lança un appel à tous les partenaires de la RDC en vue de leur appui aux efforts accomplis dans ce but (Présidence de la RDC – Portail officiel 26 janvier 2013).

Après les Concertations nationales et rentré à Kinshasa pour quelques heures seulement en provenance de Bukavu, dernière étape de son voyage dans l'est du pays, J. Kabila se rendit à Paris pour assister au sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique. La présence d'une quarantaine de chefs d'État et de Gouvernement sur les 54 pays invités par le président français, François Hollande, celle du secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, du président du Conseil européen, H. Van Rompuy, du président de la Commission européenne, Manuel Barroso, de la présidente de la Commission de l'Union

africaine, Dlamini Zuma, témoignent de l'intérêt porté à cette initiative. Trois thèmes figuraient à l'agenda du sommet qui se tint du 6 au 7 décembre : « la paix et la sécurité », « le partenariat économique et le développement », et « le changement climatique ». La situation au Kivu fut un des points ayant retenu l'attention (Congo Forum 6 décembre 2013). Le 7 décembre, le président Kabila eut des entretiens avec le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, et le secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf (Présidence de la RDC – Portail officiel 7 décembre 2013).

Le 10 décembre, le président Kabila et son épouse, Marie-Olive Lembe Kabila, assistaient à Soweto à la cérémonie d'hommage à Nelson Mandela. Kabila se trouvait à Paris lorsque le décès de Mandela fut annoncé. Il décréta un deuil national de 72 heures, les drapeaux furent mis en berne sur la totalité du territoire national et les programmes des médias publics adaptés (bukavuonline.com 11 décembre 2013). Le 12 décembre, Kabila était à Nairobi, invité par le président Uhuru Kenyatta à l'occasion de la célébration des 50 ans d'indépendance du Kenya (Présidence de la RDC – Portail officiel 12 décembre 2013).

Les activités du président de la République en RDC

Sur le plan intérieur, les déplacements du chef de l'État dans les provinces furent, si l'on se réfère à ce qu'en ont rapporté les médias, nettement moins fréquents que ceux effectués à l'étranger. Durant un séjour à Lubumbashi, il prononça, le 30 janvier, un discours à la cérémonie d'ouverture de la conférence sur la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier de la République démocratique du Congo (RDC ministère des Mines 2013). C'est aussi à Lubumbashi que durant le mois de mars, selon Congo News, il s'entretint avec le gouverneur Moïse Katumbi et d'autres autorités katangaises dont Gabriel Kyungu wa Kumwanza et Daniel Ngoy Mulunda, et s'éleva contre tous ceux qui intoxiquent la population (Congo News 13 mars 2013).

Les 18 et 19 mars, il présidait à Kananga la 3^e session de la conférence des gouverneurs de province (Présidence de la RDC – Portail officiel 19 mars 2013). C'était la première fois qu'elle se réunissait au cours de la présente législature, et cela constitue en soi une violation de la Constitution du 18 février 2006 et de la loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008, violation qui avait déjà eu lieu lors de la précédente législature¹⁴.

¹⁴L'article 200 de la Constitution du 18 février 2006 stipule à propos de la conférence des gouverneurs de province qu'« elle se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ». L'article 10 de la loi organique portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de province reproduit ce même texte.

À Lubumbashi, le président de la République promulgua, le 19 avril, la loi n° 13/012 réformant la CENI. Le 8 juillet, il inaugurait officiellement la station d'atterrage de la fibre optique à Moanda dans le Bas-Congo, en présence du Premier ministre et d'autres membres du Gouvernement, du corps diplomatique et de plusieurs personnalités. Cérémonie que le journal *La Prospérité* n'hésita pas à qualifier de « Rendez-vous historique ». Le ministre des Postes, Télécommunications, Nouvelles Technologies de l'information et de la communication, Tryphon Kin Kiey, déclara que la station est l'une des plus grandes du système de câble sous-marin et qu'elle permet d'avoir une large bande de diffusion de données permettant d'obtenir l'internet à haut débit et d'autres applications comme la télémédecine. Il précisa que d'un coût de 60 millions de dollars, son réseau va s'étendre sur tout le pays, c'est-à-dire sur une distance de 40 000 km. La directrice de cette entreprise publique, Claudine Bihende, signala que la fibre optique allait permettre de générer des recettes et de renflouer les caisses de l'État (Radio Okapi 8 juillet 2013 ; *La Prospérité* 9 juillet 2013). Ce bel enthousiasme devait cependant être mis en berne quelques jours plus tard. Le ministre Kin Kiey lui-même, dans une déclaration du 17 juillet, signalait que « les failles observées dans la transmission du haut débit sont tributaires aux malfaçons techniques dans la construction de la phase I de la fibre optique (...), mais également au défaut de pose de câble à plusieurs endroits. Ces travaux ont été, malheureusement, réceptionnés par les responsables de la Société congolaise des postes et télécommunication (SCPT) » (*Laprospéritéonline.net* 18 juillet 2013).

Joseph Kabila présidait, le 6 novembre à Lubumbashi, en tant que commandant suprême des FARDC et de la PNC, la réunion extraordinaire du Conseil supérieur de la défense (Présidence de la RDC – Portail officiel 7 novembre 2013). Parmi ses autres activités, sont à mentionner en premier lieu les mesures destinées à la réforme de l'armée. Étaient signées le 17 juin 2013, 17 ordonnances portant organisation et fonctionnement des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) (Radio Okapi 19 juin 2013). Jean-Jacques Wondo apporte à ce sujet les précisions suivantes : « ces ordonnances concernent respectivement les zones de défense, le secrétariat général

Pour rappel, le président de la conférence est le chef de l'État. Il s'agit d'une certaine façon d'un double viol de la Constitution. En effet, les deux premières réunions eurent lieu durant la première législature, alors qu'il aurait dû y en avoir au moins dix. Au cours de la législature actuelle, c'est la première fois que le président de la République convoque la conférence, ce qui constitue dès à présent une violation de la Constitution, les deux réunions qui auraient dû être convoquées en 2012 ne l'ayant pas été. Or, détail quelque peu insolite, le compte rendu de cette troisième conférence débute par ces termes : « conformément aux dispositions de l'article 200 de la Constitution et de l'article 10 de la loi n° 08/015 (...) ».

de la Défense, le secrétariat général des Anciens combattants, l'inspectorat général des Forces armées, le Comité international des sports militaires, le haut commandement militaire, l'État-Major général, les forces, les corps, le service d'éducation civique, patriotique et d'actions sociales, le service de communication et d'information des Forces armées (...) l'organisation et le fonctionnement des aumôneries, du commandement général des écoles militaires, de la région militaire, des groupements aérien et naval, de la garde républicaine et de la base militaire ». Toujours selon lui, « le Gouvernement estime que des mesures doivent encore être prises en ce qui concerne notamment le statut de militaire et de policier, la loi programme sur les dépenses d'investissement et leur mise en œuvre effective, le redéploiement des troupes formées à travers la République, la poursuite de l'équipement de l'armée et de la police nationale » (Wondo 2013). Environ trois semaines plus tard¹⁵ étaient rendues publiques douze nouvelles ordonnances portant sur la mise à la retraite d'une série d'officiers supérieurs et subalternes des FARDC, la promotion de certains officiers généraux des FARDC, la nomination à titre posthume dans la catégorie des officiers supérieurs, des officiers généraux et des officiers subalternes (*Forum des As* 17 août 2013).

La révocation du gouverneur de la province de l'Équateur, Jean-Claude Baende, survenue par ordonnance présidentielle du 23 avril 2013, est aussi à citer. Elle marque, en fait, la mise en œuvre d'une nouvelle procédure en la matière. Cette décision a été justifiée, en effet, par la volonté du président de la République de mettre fin à « la crise grave et persistante » menaçant les institutions de la province de l'Équateur, mesure adoptée en vertu du pouvoir dont il est investi par l'article 198 de la Constitution modifiée par un des amendements apportés à celle-ci en janvier 2011¹⁶.

Sur le plan de la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Addis-Abeba, le 13 mai, le président Kabila signait l'ordonnance n° 13/020 créant une structure dénommée « Mécanisme de suivi et de supervision de la mise en œuvre des engagements souscrits aux termes de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région du 24 février 2013 ». En abrégé, cela donne : « Mécanisme national de suivi ».

¹⁵ Il s'agit des ordonnances des 7 et 8 juillet 2013, entre autres les ordonnances n° 13/82, 13/086, 13/088, 13/089, 13/090, 13/091, 13/092 (*Forum des As* 17 août 2013).

¹⁶ À l'article 198 de la Constitution du 18 février 2006 modifié par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, il a été ajouté : « Lorsque une crise politique grave et persistante menace d'interrompre le fonctionnement régulier des institutions provinciales, le président de la République peut, par une ordonnance délibérée en Conseil des ministres et après concertation avec les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, relever de ses fonctions le gouverneur de province. »

Placé sous l'autorité du président de la République, il comprend trois organes : le Comité de pilotage, le Comité exécutif et le Conseil consultatif¹⁷ (Cabinet du Président de la République 13 mai 2013). Quelques jours plus tard, par l'ordonnance n° 13/0022 du 21 mai, le président nommait François Muamba coordonnateur du mécanisme national de suivi, ainsi que deux adjoints, Léon Engulu et Ody Kahinda, respectivement premier et deuxième coordinateur adjoint (Groupe l'Avenir 23 mai 2013). Nomination qui ne manqua pas de susciter un certain étonnement, François Muamba étant – ou ayant été – membre de l'opposition¹⁸.

Mettant un terme à beaucoup de spéculations et de critiques, Kabila investissait, par ordonnance du 12 juin 2013 n° 13/058, les membres de la CENI nouvelle manière faisant suite à la résolution qui avait été adoptée à ce sujet le 7 juin par l'Assemblée nationale¹⁹. Deux jours plus tard, les treize nouveaux membres²⁰ de la CENI prêtaient serment devant la Cour suprême de justice faisant office de Cour constitutionnelle (Radio Okapi 13 et 14 juin 2013). Elle était désormais présidée par l'abbé Apollinaire Muhlongu Malu Malu qui avait déjà exercé cette même fonction en 2006, mais dont le retour à la CENI avait suscité nombre de commentaires, le plus souvent suspicieux ou jetant le discrédit sur ce choix.

Les Concertations nationales

Mais sans doute l'une des décisions les plus attendues qui mobilisa activement non seulement les éventuels participants et les médias, mais aussi les Églises, plusieurs associations préoccupées de l'avenir du Congo, des personnalités diverses, fut l'organisation des Concertations nationales. Le discours

¹⁷ Les fonctions des trois organes du mécanisme national de suivi sont les suivantes : - le Comité de pilotage présidé par le président de la République est l'organe politique, d'impulsion, de décision, et d'orientation ; un secrétariat technique lui sert d'organe d'appoint ; - le Comité exécutif élabore le plan de mise en œuvre qu'il transmet au Comité de pilotage, veille à la mise en application de celui-ci et assure la communication ; il comporte 7 cellules ; - le Comité consultatif est un espace de dialogue (Cabinet du Président de la République 13 mai 2013).

¹⁸ Résolution de l'Assemblée nationale 004CAB/P/AN/AM/2013.

¹⁹ L'ordonnance n° 13/058 du 12 juin 2013 investissait en tant que membres de la CENI : abbé Apollinaire Muhlongu Malu Malu ; André Mpungwe Songo ; Jean-Pierre Kalamba Mulumba ; Onésime Kukatula ; Chantal Ngoy Tshite Wetshi ; Micheline Bie Bongenge ; Keta Lokondjo ; Bangala Basila ; Élodie Tamuzinda ; Gustave Omba ; Jean-Baptiste Ndundu ; Kaputu Ngombo ; Augustin Ngangwele Mbobi.

²⁰ La composition du bureau de la CENI est la suivante : président : abbé Apollinaire Muhlongu Malu Malu (société civile) ; vice-président : André Mpungwe Songo (PPRD) ; rapporteur : Jean-Pierre Kalamba Mulumba (UDPS) ; rapporteur-adjoint : Onésime Kukatula (PALU) ; questeur : Chantal Ngoy Tshite Wetshi (MSR) ; questeur-adjoint : Micheline Bie Bongenge (MLC) (Congo News 15 juin 2013).

du 29 juin du président de la République, qui annonçait publiquement l'organisation des Concertations, traduisait bien les finalités de celles-ci. Il s'articule autour de trois thèmes essentiels : 1. la cohésion nationale – « (...) exaltation de cette diversité, de cette volonté de vivre ensemble » – ; 2. la volonté d'instaurer la paix – « sur le plan diplomatique, cette détermination collective à conjurer le sort, a permis que la cécité, doublée de surdité, de la communauté internationale (...) ait pu être vaincue » – sont évoquées les « victimes de supplices atroces » que sont « nos filles, femmes et mères » – ; 3. l'émergence – « (...) la stabilité macroéconomique et les taux de croissance élevés d'aujourd'hui (...) (justifient) les ambitions de notre pays à l'émergence d'ici une vingtaine d'années ». C'est, précise le chef de l'État, dans « cette même optique de reconstruction et de réconciliation nationale que s'inscrivent les réformes qu'avec votre soutien (...) j'ai prises sur le plan politique, diplomatique et militaire » (*Le Potentiel Online* 1^{er} juillet 2013).

Le 26 juin fut signée l'ordonnance n° 13/078 portant création, organisation et fonctionnement des Concertations nationales. Les objectifs assignés à celles-ci sont la « cohésion nationale » en vue de « consolider l'unité nationale » et la fin des « cycles de violence à l'est du pays ». Les organes des Concertations sont : l'Assemblée plénière, le Présidium et les États généraux. La fonction de l'Assemblée plénière est de valider « les conclusions et recommandations des États généraux et de débattre des questions inscrites à l'ordre du jour ». Elle est composée des représentants des diverses composantes présentes aux Concertations. Le Présidium est l'organe coordinateur composé des présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale. Les États généraux sont chargés de l'examen des questions soumises aux cinq groupes thématiques qui les composent. Ces groupes sont les suivants :

1. Gouvernance, démocratie et réformes institutionnelles ;
2. Économie, secteur productif et finances publiques ;
3. Désarmement, démobilisation, réintégration sociale et/ou rapatriement des groupes armés ;
4. Conflits communautaires, paix et réconciliation nationale ;
5. Décentralisation et renforcement de l'autorité de l'État (Cabinet du Président de la République 26 juin 2013).

Dès l'adoption de ce texte, des critiques fusèrent, des options en faveur et en défaveur du forum furent adoptées, des questions périphériques comme la révision de la Constitution ou l'instauration d'un Gouvernement d'unité nationale au terme des Concertations vinrent attiser les remous et les soupçons que suscitaient les décisions déjà prises.

Le 16 août, un comité préparatoire, généralement appelé groupe de contact, composé de 34 délégués de la majorité présidentielle, de l'opposition et de la société civile, est créé par le Présidium afin d'aplanir les divergences de vue entre les diverses composantes et d'améliorer le projet de règlement intérieur. Censé terminer ses travaux le 19 août, il eut deux jours de retard et ne déposa son rapport auprès du Présidium que le 22. Les questions posant problème, qui ont été débattues, portèrent entre autres sur l'opposabilité des recommandations, la sécurité et l'immunité des participants, le quota attribué à chaque composante. Les thématiques à traiter par les cinq groupes constituant les États généraux furent enrichies et le règlement intérieur des Concertations, amendé. Les désaccords sur ces points furent désamorçés sauf en ce qui concerne l'attribution des quotas aux diverses composantes, la société civile estimant insuffisant celui qui lui avait été alloué (Groupe L'Avenir 22 août 2013 ; *media-congo.net* 30 octobre 2013). D'autres critiques furent encore formulées quant à la composition du comité préparatoire. Après que Kengo et Muzito eurent été reçus en audience par le président de la République, le Présidium annonçait le 27 août que les travaux des Concertations commenceraient le 4 septembre (*Afriquinfos* 28 août 2013).

Les séances des groupes thématiques pouvaient donc commencer. En fait, c'est seulement le 7 septembre qu'eut lieu l'ouverture officielle des travaux, ponctuée par le discours du président Kabila. Comme dans celui du 29 juin, la « guerre » y est un thème important. Est évoquée en effet « la menace qui, depuis plusieurs années, pèse sur l'existence même de notre pays » ; sont citées les « victimes innocentes de la haine aveugle des ennemis de notre peuple ». C'est dans cet environnement qu'est située l'organisation des Concertations. Kabila déclare à ce sujet : « L'objectif poursuivi par les présentes assises est de dégager les voies et moyens susceptibles de rétablir et de consolider la cohésion interne, en vue d'assurer la victoire sur toutes les forces d'agression, de renforcer l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national, de mettre fin au cycle infernal des violences à répétition, principalement dans le Nord et le Sud-Kivu ainsi que dans l'Ituri, de conjurer toute velléité de s'associer aux tentatives exogènes de déstabilisation du pays et de planifier, ensemble, son développement socio-économique dans la paix et la concorde ». Il tient cependant à souligner que « les délégués aux Concertations nationales n'ont pas vocation à se substituer au souverain primaire ; moins encore à remettre en cause les décisions qui relèvent du pouvoir exécutif de ce dernier ». Vers la fin de son discours, le président annonce qu'« une grâce présidentielle est à l'étude en attendant le vote par le Parlement d'une loi d'amnistie » (*L'Observateur* 8 septembre 2013).

Quelques difficultés allaient cependant encore surgir avant que les Concertations puissent atteindre leur « vitesse de croisière » (*Forum des As* 11 septembre 2013). L'accréditation des participants posait effectivement problème. Alors que le nombre de participants initialement prévu était de 700, il est apparu que 1500 « macarons » (badges) avaient été distribués ! Les listes des délégués fournies par les diverses composantes durent être vérifiées avant qu'elles puissent être validées, dont celle de la société civile, ce qui provoqua une évidente « cacophonie » si l'on en croit un délégué de la diaspora (DIPODEC 14 septembre 2013), ou encore ce qui fut décrit comme un « cafouillage sans pareil au Palais du peuple » (7 sur 7.cd 12 septembre 2013). Quoi qu'il en soit, la première assemblée plénière se tint le lundi 9 septembre et porta principalement sur la présentation du règlement d'ordre intérieur élaboré par le comité préparatoire, dont la plénière prit acte. L'absence de débat en plénière fut critiquée notamment par les cadres et les partenaires des Forces novatrices pour l'union et la solidarité (FONUS) (*Le Potentiel Online* 10 septembre 2013). Les deux jours suivants furent consacrés à l'organisation des États généraux, les sujets à examiner par chacun des groupes thématiques et la méthodologie des travaux ayant été précisés dans les documents transmis aux participants.

Le 12 septembre, les groupes thématiques dûment constitués pouvaient commencer à travailler. Il y eut toutefois quelques rebondissements dans le déroulement des travaux. Plusieurs défections se produisirent parmi l'opposition, dont le Mouvement pour le renouveau (MR). Son président, Clément Kanku, qui participa au comité préparatoire, expliqua que les revendications de l'opposition n'avaient pas été prises en compte. Mwenze Nkongolo, ancien ministre de la Justice, quitta également les Concertations, estimant que les problèmes de fonds n'étaient pas évoqués et que l'amnistie promise par le chef de l'État n'avait toujours pas été accordée (Radio Okapi 11 septembre 2013 ; *KongoTimes* ! 27 septembre 2013). Au sein du troisième groupe thématique consacré au désarmement, l'opposition suspendit sa participation, revint, s'en alla à nouveau au motif que les groupes armés n'y étaient pas représentés. Le Présidium consentit finalement à ce que les représentants de 7 « ex-groupes armés » participent aux négociations en tant qu'experts. Ils rejoignirent les Concertations le 24 septembre (Radio Okapi 24 septembre 2013 ; *Le Potentiel* 25 septembre 2013). Parallèlement aux travaux des Concertations, plusieurs partis d'opposition, notamment l'UNC, le RCD-KML, le PT, l'UDEMO, et certaines organisations syndicales, créèrent une « coalition pour le vrai dialogue ». Même après la fin des Concertations, celle-ci continua, dans une déclaration du 16 octobre, à plaider en faveur de « la tenue d'un vrai dialogue » (Radio Okapi 16 octobre 2013 ; CVD 16 octobre 2013).

Le 3 octobre, en séance plénière, les rapports des quatre groupes furent validés, le lendemain ce fut le tour du groupe économie (Radio Okapi

14 octobre 2013 ; *Le Potentiel* 25 septembre et 4 octobre 2013). Les rapports comportent tous un état des lieux et une liste de recommandations. Le groupe sur le désarmement ajoute une évaluation des causes de la guerre et une cartographie des groupes armés. Le groupe sur les conflits établit en tant qu'état des lieux une typologie de ceux-ci. Le groupe sur la décentralisation dresse un état des lieux en 86 points et un tableau de 76 recommandations établies par thème. En conclusion du rapport général soumis par le Présidium aux délégués lors de la séance de clôture, il fut observé que les recommandations formulées devaient permettre de « sauvegarder le pacte républicain notamment par le strict respect de la Constitution (...) rendre plus perceptible, plus efficace et plus performante l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national (...) corriger les disparités et les inégalités entre les différentes composantes de la Nation (...) lutter contre les principales causes des conflits au niveau local (...) fournir aux populations locales des services de base, de façon équitable et plus juste (...) créer une administration de proximité efficace (...) développer un dispositif de gouvernance sécuritaire efficient, pérenne et légitime (...) promouvoir la démocratie à la base » (RDC 5 octobre 2013).

La cérémonie de clôture se tint le 5 octobre. Dans le discours qu'il prononça à cette occasion, le président Kabila, se penchant d'entrée de jeu sur le rôle joué par les délégués, déclara : « je félicite chacune et chacun d'eux pour le travail abattu, et pour le respect du délai imparti ; une première dans l'histoire contemporaine de notre pays, vu qu'il n'y a jamais eu d'assises similaires qui ont examiné autant de questions d'intérêt national, et proposé des pistes de solution, en un temps aussi court (...) ». Passage souvent repris par les médias, il souligna ensuite que « d'ores et déjà, je tiens à relever que, sur le plan politique, le message des forces vives de la nation congolaise, classe politique et société civile confondues, qui ressort du rapport général de vos travaux est double. D'une part, vous tenez au respect du cadre institutionnel qui régit notre pays. D'autre part, face aux enjeux de l'heure, vous estimez qu'il ne faut pas sacrifier les impératifs de la pacification et du développement accéléré du pays sur l'autel d'une orthodoxie démocratique qui voudrait que la majorité tienne la minorité éloignée de la gestion de la chose publique. Soyez assurés que je vous ai entendus et que je vous ai compris » (Bukavuonline 8 octobre 2013).

Les lendemains des Concertations nationales

Les résultats des Concertations nationales ont été diversement appréciés comme le souligne Radio Okapi. Elles se terminent « entre dépit et espoir » estime *Le Potentiel* (Radio Okapi 4 octobre 2013 ; *Le Potentiel* 29 septembre 2013). Les membres de la majorité s'estiment généralement satisfaits. Selon Olivier Kamitatu, les recommandations ont été le fruit « d'un travail de qualité » (Radio Okapi 4 octobre 2013). Les critiques souvent entendues portent

sur le fait que les recommandations ne comportent rien de nouveau, sont un simple « catalogue de bonnes intentions » (Rigaud 10 octobre 2013), sont « du déjà entendu et du déjà proclamé » (Radio Okapi 4 octobre 2013). Selon d'autres commentaires, le doute persiste quant à la capacité de la classe politique à occulter ses divisions (Digitalcongo.net 20 septembre 2013). L'agence France-Presse écrit : « nombre de ces recommandations prônent un simple respect des lois et de la Constitution existantes, ou des mesures déjà planifiées » (AFP 3 octobre 2013). L'ASADHO « dénonce l'absence des débats démocratiques aux Concertations nationales » (ASADHO 2013).

Comme il l'avait annoncé dans son discours de clôture, le président Kabila prononça le 23 octobre, devant le Congrès et en présence de deux invités de marque, le président de la République du Congo, Denis Sassou N'Guesso, et la présidente de la commission de l'Union africaine, M^{me} Nkosozena Dlamini Zuma, un discours-programme prenant en compte les recommandations élaborées par les États généraux. Parmi les divers points abordés par Joseph Kabila sont à relever : la création d'un « Comité national de suivi des recommandations des Concertations nationales placé sous la même co-présidence que les Concertations nationales » ; la professionnalisation (...) des FARDC ; « la réforme du secteur de sécurité (qui) demeure la priorité des priorités » ; la discipline au sein des FARDC et de la police qui devra être renforcée, justice devant être faite dans tous les cas de délit quels qu'ils soient. Le président annonce qu'il a signé dans la matinée « une ordonnance portant mesures de grâce ». Le projet de loi sur l'amnistie et la libération conditionnelle de prisonniers est aussi abordé. À propos de la gouvernance politique et institutionnelle, il déclare : « Je suis pour le respect, par tous, de l'esprit et de la lettre de la Constitution de la République dans son ensemble, telle qu'adoptée par référendum populaire en 2005. » Des mesures sont annoncées en ce qui concerne notamment une meilleure participation des femmes aux institutions politiques, la décentralisation, l'aménagement du territoire, l'émergence d'une classe moyenne, le développement économique, financier et celui du secteur productif en se focalisant sur le secteur privé et le partenariat public-privé en tant que « principal moteur de croissance économique », la corruption, les mécanismes existants devant être réactivés et de nouveau mis en œuvre, les handicapés. Le président précisera que « vous vous (en) êtes certainement rendu compte, les mesures que je viens d'annoncer n'ont pas visé toutes les six cent soixante-dix-neuf préoccupations exprimées par les délégués aux Concertations nationales (...) C'est pourquoi, je prends ici solennellement l'engagement de veiller à l'application stricte de toutes les recommandations par les institutions compétentes de la République. » Il soulignera vers la fin de son discours : « Vous l'avez compris, c'est donc à un nouveau départ que je convie ce jour le peuple congolais »

(rdc.primature.cd 23 octobre 2013). À cette même occasion, il annonça qu'« un Gouvernement de cohésion nationale sera bientôt mis en place » (*Idem*).

Soucieux de tirer le meilleur parti possible de ce qu'il présentait comme le succès des Concertations, le président Kabila prenait une série de décisions susceptibles de conforter son image. Le même jour que ce discours, il signait l'ordonnance n° 13/108 portant mesure collective de grâce. Elle prévoit pour les personnes condamnées à la peine de mort la commutation de celle-ci en « servitude pénale à perpétuité » ; pour celles condamnées à la servitude pénale à perpétuité la commutation en « 20 ans de servitude pénale principale » ; pour ceux condamnés à la peine de servitude pénale inférieure ou égale à 20 ans, mais supérieure à 5 ans, « la réduction de 5 ans de la peine » ; pour ceux condamnés à la peine de servitude pénale égale ou inférieure à 5 ans, mais supérieure à 3 ans, « la réduction de 3 ans » ; pour ceux condamnés à une peine égale ou inférieure à 3 ans, « la remise de la peine restant à subir ». Ces remises de peine ne sont pas accordées « aux personnes condamnées fugitives ou latitantes ; aux personnes condamnées pour tentative et/ou infractions de violences sexuelles, corruption, concussion, détournement des deniers publics, assassinat, vols à mains armées, trahison, association des malfaiteurs, atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, détention illégale d'armes de guerre, et toute autre infraction contre l'autorité de l'État et l'intégrité du territoire, prescrites par les articles 195 à 199 ter du code pénal congolais ; tentative et/ou crime de guerre, crime contre l'humanité et crime de génocide (Présidence de la République – Portail officiel 23 octobre 2013).

Toutefois, comme pour les résultats des Concertations, et d'ailleurs les diverses étapes qu'elles connurent, l'ordonnance n'échappa pas à certaines critiques. RFI rapporte que lors des Concertations, une liste de sept noms avait été soumise au président, mais qu'il semble que la majorité d'entre eux ne soient pas concernés par la mesure adoptée. Pour l'UNC, c'est plutôt une réduction et une remise de peine. Des innocents restent en prison : Diomi Ndongala et beaucoup d'autres (RFI 25 octobre 2013 et 26 octobre 2013). *Jeune Afrique*, de son côté, signale que l'Association congolaise pour l'accès à la justice (ACAJ) déplore que la mesure exclue la plupart des prisonniers politiques (*Jeune Afrique* 25 octobre 2013). Dans le même esprit que celui ayant présidé à l'organisation des Concertations, le président entreprenait un voyage dans l'est du pays. Démarré le 29 novembre à Kisangani, le circuit se termina à Bukavu où il arriva le 3 décembre. C'est en tant que pacificateur et libérateur qu'il entendait figurer dans les annales de ce périple. Très médiatisé tout au long du parcours, programmé en tenant compte des hauts lieux symboliques, ce périple fit plus pour son image que les Concertations.

1.4. L'appareil de justice

L'appareil de justice fait l'objet de toute une série de critiques provenant de divers horizons. Dans une contribution au colloque organisé en juin 2012 sur la gouvernance et la refondation de l'État en RDC, Florence Liégeois procède à l'examen du système judiciaire congolais. Elle écrit à ce sujet qu'au Congo : « On compte actuellement moins de 4000 magistrats – siège et parquets confondus – (...), soit un ratio d'environ 6 magistrats par 100 000 habitants. À titre de comparaison, au Burundi voisin, on en a plus du double, et sur une étendue bien moindre. On constate du coup un faible rendement, qui se traduit par une justice de très mauvaise qualité pour le justiciable : la corruption qui influe sur les décisions, mais aussi des éléments plus techniques tels que les délais, le non-respect du contradictoire, l'absence de notification des décisions et *in fine* soit un déni de justice, soit l'absence d'exécution » (Liégeois 2012).

Le sénateur Modeste Mutinga, dans une longue lettre ouverte au président de la République, dénonce à propos de « l'univers de la justice (...) (la) crise profonde et généralisée (...) (qui) explique le processus débridé de la faillite aussi bien de l'État, de la démocratie que du régime ». Parmi les nombreuses questions qu'il envisage, il évoque au sujet du rapport de l'État à la société : « son impuissance face à la criminalité qui gagne tous les domaines de la vie ». À propos de l'armée présentée comme « un corps dont la cohérence a été fragilisée par d'innombrables mixages et brassages », il souligne que « l'impunité a été à la base de la liquéfaction de notre armée avec pour conséquences majeures nos déboires sur les champs de bataille et l'instabilité politique de la RDC ». En ce qui concerne le processus de démocratisation qui selon lui connaît « un certain nombre de ratés », il conclut qu'« en vérité, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire demeurent encore consubstantiels. Entre eux la séparation des pouvoirs est dans le texte, la connivence des institutions dans les faits ». Parmi les nombreuses retombées sociales de la crise de la Justice dont il fait état sont à épinglez : « les fléaux des enfants de la rue, du phénomène *Kuluna*, de la dépravation des mœurs, de la faiblesse du taux d'accès à l'enseignement primaire, de la faible réussite dans l'enseignement secondaire, de l'exclusion au service de santé, etc. ». Le 16 avril, c'était au tour de l'ONG Association congolaise pour l'accès à la justice (ACAJ) de déplorer que la justice congolaise soit « privatisée par le pouvoir exécutif et par ceux qui sont "forts" sur le plan financier et militaire ». Elle en fait la démonstration par l'impunité, des évasions massives à travers les prisons, l'obstruction à l'exécution des décisions judiciaires et l'absence des juges dans certaines juridictions du pays (Radio Okapi 16 avril 2013).

Deux jours plus tard, *Le Phare* rapporte que le député national Mbindule Mitono, non satisfait des réponses données par la ministre de la Justice, Vivine Mumba, à sa question orale, a décidé de la transformer en interpellation. Il reproche notamment à la ministre de n'avoir pas proposé de remède à la corruption devenue monnaie courante au sein de la justice congolaise, au non-respect du délai pour une police judiciaire, à l'état de délabrement et au surpeuplement des centres pénitentiaires, à l'impunité qui règne en maître en RDC et à l'insuffisance des effectifs dans la magistrature civile (*Le Phare* 16 avril 2012).

La Voix des Sans Voix (VSV) fait paraître le 16 avril 2013 un communiqué de presse dans lequel elle se dit « indignée et choquée de la condamnation de douze défenseurs des Droits de l'homme de l'ONG Association pour la défense des intérêts de Bandundu (ADIVB) le 1^{er} avril 2013 par le Tribunal de grande instance de la ville de Bandundu ». Il était reproché à ces défenseurs des Droits de l'homme d'avoir appelé la population à participer à la marche pacifique projetée le 27 mars qui avait pour but de déposer un mémorandum réclamant le départ du gouverneur Kamisendu pour mégestion.

En juin, c'est une nouvelle fois *Le Phare* qui fait état des vives critiques adressées par l'intersyndicale des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Ayant analysé les ordonnances d'organisation relatives à la carrière des magistrats civils de la RDC signées par le président de la République en date du 1^{er} juin 2013, elle demande « à titre conservatoire, la suspension de l'exécution desdites ordonnances à défaut de leur retrait ou leur renvoi à l'assemblée générale extraordinaire du CSM autrement composée ». Il résulte de l'analyse et de l'enquête qu'elle a menées que « la parenté, l'ethnie, la tribu, le népotisme, le clientélisme, la camaraderie ont vidé de leur substance et pertinence les dispositions statutaires ». Elle illustre ces affirmations par toute une série de constats dont, par exemple, « une sorte de prime à l'indiscipline (...) une gestion hasardeuse, calamiteuse du personnel/magistrat (...) l'envoi au chômage déguisé de plusieurs magistrats au préjudice du trésor public (...) des promotions accordées aux magistrats déserteurs (...) la confusion scandaleuse entre magistrats du siège et magistrats du Parquet ». Elle finit par conclure au « discrédit total sur le CSM » et suspend sa participation « pour ne pas cautionner l'arbitraire et la fraude » (*Le Phare* 13 juin 2013).

Le 15 octobre 2013, le président Kabila promulguait la loi n° 13/026 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle en République démocratique du Congo qui avait été votée par les deux assemblées législatives en octobre 2010. La demande en avait été formulée lors des Concertations nationales. En plusieurs points concernant les compétences de la Cour, le texte

se réfère aux articles de la Constitution du 18 février 2006. L'article 2 en est repris intégralement. Il stipule que « la Cour constitutionnelle comprend neuf membres nommés par le président de la République dont trois de sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en Congrès et trois désignés par le Conseil de la magistrature » (Cabinet du Président de la République 2006 : article 158). En vertu de l'article 43, « la Cour connaît de la constitutionnalité des traités et accords internationaux, des lois, des actes ayant force de loi, des édits, des règlements intérieurs des chambres parlementaires, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives. » Elle connaît également « des recours en interprétation de la Constitution à la requête du président de la République, du Gouvernement, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des gouverneurs de province et des assemblées provinciales » (*Idem* : article 54). Enfin, elle connaît aussi des conflits de compétences ou d'attribution « entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif », « entre l'État et les provinces », et « entre les ordres de juridiction ». La Cour constitutionnelle est en outre (*Idem* : article 72) « la juridiction pénale du président de la République et du Premier ministre pour les infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour délit d'initié. Elle connaît aussi des infractions de droit commun par l'un ou l'autre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs coauteurs et complices » (Cabinet du Président de la République 15 octobre 2013). Dès que la promulgation du texte de la loi fut connue, des inquiétudes se manifestèrent au sujet de la composition de la Cour. La VSV, notamment, s'en alarma craignant pour l'indépendance, l'intégrité et l'impartialité de l'institution (*KongoTimes* ! 18 octobre 2013).

1.5. La CENI

Les préoccupations de la CENI restent dominées dans les premiers mois de l'année par l'attente de la promulgation de la loi adoptée le 14 janvier, elle avait déjà été votée par l'Assemblée nationale le 12 décembre 2012.

La CENI continue cependant ses travaux. En l'absence du président Daniel Ngoy Mulunda, c'est le vice-président, Jacques D'joli, qui prend la relève. La CENI organise l'élection des gouverneurs de province de la Province-Orientale et du Bas-Congo, respectivement Jean Bamanisa Saidi et Jacques Mbadu, élections qui sont validées par la Cour suprême de justice le 3 janvier 2013. Elle organisera aussi l'élection du gouverneur de la province de l'Équateur après la révocation de Jean-Claude Baende par le président de la République le

23 avril 2013²¹. La CENI s'occupe également de préparer les futures élections. Début février, Jacques D'joli lance un appel au personnel de cadre pour redynamiser le processus électoral au moins dans son volet technique, rappelant que la CENI « est une institution permanente (...) qui jouit de sa personnalité juridique, de son indépendance et de son autonomie » (*La Prospérité* 9 février 2013). Les activités portent surtout sur l'amélioration de la logistique (MONUSCO 2013). Des actions de sensibilisation, notamment en matière de genre, sont aussi menées dans plusieurs provinces (*L'Avenir* 14 mars 2013).

Mais c'est surtout la loi modifiant l'organisation de la CENI qui est au centre des préoccupations. Avant même qu'elle n'entre dans le domaine public, elle se distingue par deux traits particuliers. Premièrement, elle n'a pas été votée par le Sénat. Deuxièmement, il a fallu attendre trois mois pour que le projet de loi soit promulgué ; en effet, voté par l'Assemblée nationale le 14 janvier 2013, sa promulgation eut lieu le 19 avril 2013. Les divergences de vue entre le Sénat et l'Assemblée nationale portent sur la composition de la CENI, le mode de désignation des participants et le quorum minimum des présences nécessaires pour valider les décisions des assemblées plénières²².

Les points essentiels de la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 modifiant celle du n° 10/013 du 8 juillet 2010 relative à la CENI réaménagent la composition de celle-ci. Désormais elle se compose de « treize membres désignés par les forces politiques de l'Assemblée nationale à raison de six délégués dont deux femmes par la majorité et de quatre dont une femme par l'opposition politique. La société civile y est représentée par trois délégués issus respectivement de : « 1. les confessions religieuses ; 2. les organisations féminines de défense des droits de la femme ; 3. l'organisation d'éducation civique et électorale » (Cabinet

²¹La crise des institutions provinciales remonte à la fin de l'année 2012. Deux bureaux se disputent la direction de l'Assemblée provinciale, l'un dirigé par Gaston Itambe élu, l'autre par Gaston Kikiyo déchu pour avoir changé de parti durant la législature, mais qui conteste cette mesure. Les problèmes au sein du gouvernement remontent également à la fin de l'année 2012. Une motion de défiance votée par l'Assemblée provinciale contre le gouverneur de la province Jean-Claude Baende pour mégestion et incompétence provoque des incidents nécessitant l'intervention de la police. En effet, deux députés ont été battus et blessés (*Radio Okapi* 17 décembre 2012). Après sa révocation par le président de la République, son successeur, Louis Alphonse Koyagialo, est élu gouverneur le 10 juin 2013. Ces incidents ont provoqué la quasi-paralysie totale des institutions provinciales.

²²Pour le Sénat, la CENI devrait se composer de 26 membres dont : 12 pour la société civile, 8 pour la majorité et 6 pour l'opposition. En outre, les participants devraient être désignés par leurs pairs, pour l'Assemblée nationale par le règlement intérieur. Selon le Sénat, le quorum des présences des membres nécessaire pour que soient validées les décisions des assemblées plénières est de deux tiers alors que pour l'Assemblée nationale, il suffit de la majorité absolue.

du Président de la République loi n° 13/012 : article 10). Le mode de désignation des délégués n'a pas été modifié ; les articles 11 et 12 de la loi de 2010 stipulent sur ce point : « Les modalités de désignation des membres de la CENI aux différents postes (...) sont déterminées par le règlement intérieur (...) La désignation des membres de la CENI est entérinée par l'Assemblée nationale. »

L'organisation de la CENI a également été modifiée. Alors qu'en 2010 le Bureau était « l'organe unique de la CENI » (Cabinet du Président de la République loi n° 10/013 : article 24), à partir de 2013 les organes de la CENI sont : « l'Assemblée plénière » et le « Bureau ». Les pouvoirs sont désormais partagés entre les deux organes. « L'Assemblée plénière est l'organe de conception, d'orientation, de décision, d'évaluation et de contrôle de la CENI. Elle comprend tous les membres de la CENI. » Quant au Bureau, il est « l'organe de gestion et de coordination de la CENI. Il assure l'exécution des décisions de l'Assemblée plénière. Les fonctions du président de la CENI sont globalement les mêmes dans les deux lois : « Le président assure la mission générale de direction et de représentation de la CENI ». Mais contrairement à la loi de 2010, celle de 2013 précise notamment 16 attributions que le président exerce par lui-même ou par délégation. Elle précise aussi la composition du Bureau et les fonctions de chacun des membres (Cabinet du Président de la République loi n° 13/012 : articles 23 bis, 23 ter, 24, 24 bis, 24 ter, 25, 25 bis, 25 ter, 25 quater, 25 quinquies, 25 sexies). Un point est à relever concernant les fonctions du Bureau. L'article 24 ter de la loi de 2013 stipule que « les décisions relatives aux opérations préélectorales, électorales, postélectorales et référendaires proprement dites sont prises collégialement par l'ensemble des membres du Bureau ». Or ces décisions sont évidemment d'une importance capitale dans l'organisation d'un scrutin. Mais ce texte est en contradiction avec l'article 23 ter qui, comme signalé plus haut, prévoit que l'Assemblée plénière est l'organe de décision. L'intention du législateur a-t-elle été de faire passer ce pouvoir de décision de l'institution relativement la plus représentative à un corps plus restreint composé de six membres dont 3 de la majorité ? Quoi qu'il en soit, la désignation des membres de la CENI s'est effectuée bien sous la houlette et l'arbitrage du président de l'Assemblée nationale, Aubin Minaku, en vertu de l'article 53 bis de la loi de 2013 qui stipule que « le Bureau de l'Assemblée nationale prend toutes les dispositions aux fins de l'installation effective des nouveaux organes de la CENI dans le délai de quarante-cinq jours à compter de la promulgation de la présente loi ».

La loi suscita maints commentaires au sein de l'opposition et de la société civile. La RFI titre un de ses articles : « La réforme de la CENI loin de faire l'unanimité ». Elle rapporte que l'Union pour la nation congolaise (UNC) aurait voulu un organe réellement neutre qui ne puisse pas favoriser un des groupes participant aux élections, alors que dans la structure prévue, il y a un déséquilibre en défaveur de l'opposition et de la société civile. Pour l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), la nouvelle loi ne change pas la donne (RFI 30 avril 2013). Pour les confessions religieuses, la nouvelle loi sur la CENI ne leur donne pas « les garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité » ; elles plaident pour un réexamen du texte, afin que la CENI soit constituée d'experts et non de politiques. Elles demandent au président de la République « à qui revient la latitude de renvoyer la loi au Parlement pour un approfondissement, de tenir compte des aspirations profondes du peuple congolais, en particulier la société civile » (Radio Okapi 1^{er} février 2013). *KongoTimes* ! fait état de ce que, dans une déclaration rendue publique, les organisations de la société civile (OSC) « se disent préoccupées par le maintien à peine voilé du *statu quo* contre les vives revendications des forces sociales et politiques de la République démocratique du Congo ainsi que des États membres de l'Union européenne (UE) et ceux de l'Union africaine (UA) (...) Face à cette situation, les organisations de la société civile craignent la politisation à outrance de la CENI et invitent le chef de l'État à ne pas promulguer ce projet de loi organique » (*KongoTimes* ! 23 janvier 2013). Le choix de l'abbé Apollinaire Muholangu Malu Malu à la tête de la CENI provoqua une nouvelle vague de critiques. Selon le député national de l'opposition, Fabrice Puela, ce choix attesterait d'un agenda caché en faveur de la majorité présidentielle, afin d'ouvrir la voie à un troisième mandat à Joseph Kabila (Congo Forum 10 juin 2013).

Le Phare aborde un autre problème. Rappelant l'instruction du Saint-Siège interdisant aux ecclésiastiques de siéger dans les institutions politiques de la RDC sans l'aval de leur hiérarchie, instruction relayée par la CENCO, il remarque que la nomination de l'abbé Muholangu Malu Malu fut perçue par une partie de la population congolaise comme un défi, une humiliation pour l'Église catholique (*Le Phare* 13 juin 2013).

La CENI nouvelle manière s'est progressivement mise au travail. Le 14 août eut lieu la première réunion du comité technique. Il s'agissait notamment d'un échange d'informations sur les activités en cours. Le président de la CENI signala que le Gouvernement avait introduit une demande aux Nations unies pour obtenir l'envoi d'une « Need Assessment Mission » (NAM) afin d'évaluer les besoins de la CENI et proroger l'assistance technique électorale. Il fut

prévu qu'elle soit déployée du 25 septembre au 4 octobre 2013. Il fit également état des priorités : la préparation de la feuille de route, l'évaluation de l'état du registre électoral et l'établissement du diagnostic organisationnel. Il précisa que l'année 2014 serait une année électorale. Des activités de sensibilisation sur les élections et le genre eurent lieu dans les provinces du Sud-Kivu, du Bas-Congo, du Kasai-Occidental et de l'Équateur. La consolidation de la cartographie pour la ville-province de Kinshasa fut finalisée et envoyée à l'unité de production cartographique de la MONUSCO. Une formation « LEAD » sur le leadership et la prévention des conflits électoraux fut dispensée du 12 au 16 août et du 26 au 30 août pour la société civile par l'European Centre for Electoral Support (ECES) et l'École de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC). Un « séminaire d'imprégnation et de planification stratégique » se tint du 19 au 22 août 2013 à Kinshasa avec des membres de la CENI, des cadres de l'administration électorale et des représentants de la MONUSCO (MONUSCO août 2013).

Au cours du mois d'octobre, la CENI mit en place un cadre de concertation avec les différentes institutions et les acteurs concernés d'une façon ou d'une autre dans le processus électoral. L'objectif de ces rencontres était de les impliquer davantage dans ce processus et de permettre l'organisation d'élections crédibles en veillant à la régularité du scrutin. Le 7 octobre, des organisations de la société civile pour l'éducation civique et l'observation électorale, des organisations de défense des droits humains, des journalistes, des personnes handicapées participèrent aux rencontres. Les chefs des confessions religieuses eurent aussi des entretiens avec la CENI. Le lendemain, ce fut le tour des associations de femmes, de femmes membres de certains partis politiques, et des autorités traditionnelles. Le 9 octobre, 448 partis politiques furent conviés à participer aux échanges (*La Prospérité* 10 octobre 2013 ; Radio Okapi 7 octobre 2013 ; *KongoTimes* ! 10 octobre 2013).

Le 8 novembre, la CENI présentait aux délégués des partis politiques, au cours d'une réunion au Palais du peuple, une projection de la feuille de route relative à l'organisation du cycle électoral 2013-2016. Les élections urbaines, municipales et locales sont prévues en 2014, le calendrier devant en être fixé en janvier. Celui des opérations à prévoir l'année suivante sera connu en janvier 2015 et celui des élections présidentielles et législatives en janvier 2016. Le président Muholungu Malu Malu a signalé que la CENI proposait que les élections provinciales soient organisées au suffrage indirect (Radio Okapi 9 novembre 2013). Il y a lieu de souligner que cette proposition suppose une modification de la Constitution du 18 février 2006 qui stipule en son article 197 alinéa 4 qu'« ils (les députés provinciaux) sont élus au suffrage universel direct et secret

ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable ». Or, les Concertations nationales se sont prononcées pour le strict respect de la Constitution.

2. Les problèmes sécuritaires

Dans son message de vœux à la nation à la veille de l'année 2013, le président de la République, Joseph Kabila, déclarait : « L'année 2012 (...) aura été une année de grands défis et de dures épreuves. Puisse l'année 2013 être une année d'espoir et de succès : une année au cours de laquelle nous pourrions mettre hors d'état de nuire les forces négatives dans notre pays et consacrer tous nos efforts à la reconstruction nationale » (Radio Okapi 31 décembre 2012).

2.1. L'insécurité dans l'Est

Il est estimé qu'outre le M23, une quarantaine de groupes armés sont demeurés actifs dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, de la Province-Orientale, du Maniema et du Katanga. À savoir :

- 5 groupes étrangers : les FDLR (Front démocratique de libération du Rwanda) ; La LRA (Lord's Resistance Army) ; l'ADF/NALU (Alliance Democratic Front/National Army for Liberation of Uganda) ; les FRF (Forces républicaines fédéralistes, ex-FNL : Forces nationales de libération), les rebelles burundais ; les pasteurs Mbororo ;
- environ 30 groupes nationaux : une vingtaine de groupes Maï Maï : Raï Mutomboki ; FDIPC (Force de défense des intérêts du peuple congolais) ; Nyatura ; FDC (Forces de défense congolaise) ; ACPLS (Alliance pour un Congo libre et souverain) ; UPCP (Union des patriotes congolais pour la paix) ; MAC (Mouvement d'action pour le changement) ; PARECO (Patriotes résistants congolais, groupe Maï Maï) ; le groupe Tawimbi (frange du FRF) (Radio Okapi 11 novembre 2013).

Les exemples des affrontements cités dans les paragraphes suivants ont une simple valeur indicative de l'insécurité régnant encore dans les provinces de l'Est²³.

Nord-Kivu

Pour rappel, le M23 s'était retiré, fin 2012, à environ 10 km au nord de Goma, et non à 20 km comme requis. Mais l'événement qui retient l'attention au début de l'année 2013 est l'opposition violente entre deux factions du

²³Pour plus de renseignements, voir les éphémérides de Jean-Claude Willame et les communiqués des Nations unies.

M23 : celle de Sultani Makenga²⁴ et celle de Jean-Marie Runiga²⁵. Des affrontements meurtriers se produisent entre ces deux factions à partir de fin février jusqu'à environ mi-mars. Les événements prennent alors un tour inattendu : Runiga et quelque 600 combattants du M23, dont plusieurs officiers, se réfugient au Rwanda comme en fait état la ministre rwandaise des Affaires étrangères, Louise Mushikiwabo (RFI 16 mars 2013). Bosco Ntaganda reparait soudainement le 18 mars à l'ambassade des États-Unis à Kigali où l'événement crée une certaine confusion parmi les autorités rwandaises. Quoi qu'il en soit, Ntaganda sera transféré à La Haye où sa première comparution devant la Cour pénale internationale a lieu le 26 mars. Les charges pesant sur Ntaganda sont : meurtres, enrôlement et conscription d'enfants de moins de quinze ans et obligation de les faire participer activement à des hostilités, viols et esclavage sexuel, attaques contre la population civile, pillages (Afriquinfos.com 31 mars 2013). Par ailleurs, 682 rebelles du M23 auraient été désarmés à leur arrivée au Rwanda, puis conduits à un centre d'internement dans le district de Ngoma à environ 100 km à l'est de Kigali.

Après quelques semaines d'accalmie, les affrontements entre le M23 et les FARDC reprennent le lundi 20 mai à une quinzaine de kilomètres de Goma, alors que la visite de Ban Ki-moon était attendue deux jours plus tard. Depuis lors se succèdent périodes de calme relatif et de combats toujours à ces mêmes distances de Goma. Vers la fin du mois d'août, des combats ont lieu à nouveau, mais progressivement, ils prennent une nouvelle tournure. Des tirs d'obus atteignent les frontières à l'est et l'ouest de Goma faisant plusieurs morts et blessés et suscitant une marche de colère de la population, au cours de laquelle deux manifestants sont tués par des Casques bleus uruguayens. À partir de ce moment, des affrontements entre les FARDC et le M23 se produisent quasiment tous les jours, mais les FARDC et la brigade spéciale d'intervention, appuyées par les hélicoptères de l'ONU, imposent des revers au M23 et reprennent des positions que celui-ci occupait jusqu'alors dans la région de Kibati (Radio Okapi 24 août 2013, 27 août 2013, 1^{er} septembre 2013 ; AFP 25 août 2013, 28 août 2013, 31 août 2013).

La situation va rapidement évoluer à l'avantage des FARDC et de la brigade d'intervention. En effet, le 30 octobre, elles prennent le contrôle de Bunagana, dernière place forte et fief politique du M23, quasi sans livrer bataille. Des rebelles se replient sur les collines de Mbuhi et Chanzu, d'autres en Ouganda.

²⁴Originaire de Rutshuru qui désigne Bertrand Bisimwa comme président et qui se présente comme l'aile « modérée » revendiquant l'application complète de l'accord du 23 mars 2009.

²⁵Originaire de Masisi, partisan de Bosco Ntaganda qui défend des positions plus maximalistes.

Sultani Makenga et Vianney Kazarama se réfugient au Rwanda. Dans un communiqué du 5 novembre signé par le président de la branche politique du M23, Bertrand Bisimwa annonce la fin de la rébellion et vouloir « poursuivre par des moyens purement politiques la recherche des solutions aux causes profondes qui ont présidé à sa création » (Radio Okapi 5 novembre 2013). Le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, Martin Kobler, déclare que la reconquête des territoires dans cette région, « c'est aussi un message pour les autres (milices) de rentrer sur la voie de la paix et de déposer les armes afin que le Gouvernement restaure l'autorité de l'État » (Radio Okapi 30 octobre 2013). En effet, de nombreux commentaires, tout en saluant la victoire sur le M23, insistent sur le fait que cela ne signifie pas pour autant que la paix soit acquise, de nombreux autres groupes rebelles restant toujours actifs. Le bilan de l'opération menée par les FARDC contre le M23 baptisée « Pomme-Orange » serait de plus de 900 morts : 201 du côté des FARDC et 680 blessés, 715 morts du côté du M23. Se seraient rendus 543 militaires dont 72 rwandais et 28 ougandais (Radio Okapi 25 novembre 2013).

La défaite du M23 s'explique en fait par une conjoncture particulière due à plusieurs facteurs convergeant dans un laps de temps relativement bref. Parmi ces facteurs sont à citer : 1. La prise de Goma par le M23 qui suscita des réactions de la part des Nations unies et de plusieurs pays partenaires du Rwanda. Ban Ki-moon continua à s'investir dans la recherche d'une solution au conflit, ce qui aboutit à l'adoption de l'accord-cadre d'Addis-Abeba et de la résolution 2098 par le Conseil de sécurité. 2. Le fait que les institutions internationales africaines, la CIRGL, la SADC, l'UA, s'investirent également dans le conflit dans le but, entre autres, qu'il ne s'étende pas à toute la région. 3. L'implication de plusieurs pays d'Afrique australe dont en particulier l'Afrique du Sud dont les troupes participent à la brigade d'intervention et qui joua un rôle important au sein de l'UA. 4. La suspension par les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas d'une partie de l'aide apportée au Rwanda. Celui-ci se trouve désormais limité dans ses interventions par une surveillance active de ces pays même après que des sanctions eurent été réduites ou supprimées. Le *Daily Telegraph* a rapporté à ce sujet que le Rwanda ayant massé des forces militaires à la frontière avec la RDC, le 25 octobre, John Kerry, secrétaire d'État aux États-Unis, et William Hague, ministre britannique des Affaires étrangères, donnèrent chacun un coup de téléphone à Kagame lui intimant l'ordre de ne pas mettre ses troupes en mouvement. 5. La réorganisation de l'armée congolaise, c'est-à-dire le remplacement du général Amisi par le général François Olenga comme chef de l'armée de terre, le maintien à Kinshasa de 115 officiers supérieurs, le remplacement du général Mayala par le général Bahuma comme commandant de la région militaire du Nord-Kivu, les améliorations apportées à l'organisation, l'équipement, le paiement des salaires. 6. Des modifications au sein de la

MONUSCO, comme l'arrivée de la brigade d'intervention et le remplacement du représentant spécial du secrétaire général de l'ONU Roger Meece par Martin Kobler. 7. De façon plus structurelle, le type de pouvoir exercé par le M23 au Rutshuru et au Masisi très mal supporté par la population locale (Berwouts 2013 ; Airault 2013 ; *Le Potentiel* 5 novembre 2013).

Une des retombées importantes de la victoire sur le M23 fut la reddition en chaîne de membres de différentes milices. Le 18 décembre, lors de la conférence hebdomadaire de la MONUSCO à Kinshasa, Martin Kobler indiquait par vidéoconférence que 11 000 membres de groupes armés avaient fait défection depuis le début des opérations menées par l'armée congolaise et les forces de la MONUSCO. Or, dès le 22 novembre, RFI soulignait qu'« aucune stratégie de désarmement et de réinsertion n'a été prévue (...) Kinshasa a annoncé à plusieurs reprises un plan de désarmement et une aide pour réintégrer ces personnes dans la vie civile. Mais selon les Nations unies, concrètement, aucun document n'a été mis sur la table, ni aucune stratégie élaborée » (RFI 22 novembre 2013). Martin Kobler confirmait ce point de vue signalant qu'« on n'a pas encore un plan national de DDR. On a offert de construire un camp de DDR à Rumangabo et à Sake, mais c'était rejeté par le Gouvernement (...) Il faut avoir le plan, la vision, et puis on va assurer. » Tout en confirmant son soutien au Gouvernement, la MONUSCO dit refuser de prendre la responsabilité, à cet instant, de quelque chose qu'elle ne connaît pas (Radio Okapi 19 décembre 2013).

Pendant ce temps, un autre problème avait surgi. Le gouverneur de la province, Julien Paluku, avait affirmé, fin août, que des islamistes combattaient dans les rangs du M23. Selon Gérard Prunier, consulté à ce sujet par M.-F. Cros, il y a bien des islamistes ougandais qui, au sein de l'ADF-NALU, se battent au Nord-Kivu. Mais il est aussi « possible qu'on trouve six ou sept *Shebabs* – des islamistes somaliens – au côté des combattants du M23 » (Cros 28 août 2013).

Dans le cadre des autres sources d'insécurité, il y a lieu de rappeler qu'à Beni, le 1^{er} juillet, la prison de Kang Bayi avait été attaquée par un groupe Maï Maï et, malgré la résistance des forces de sécurité, 247 détenus étaient arrivés à s'évader (*Le Potentiel* 3 juillet 2013). Parmi les milices demeurrées présentes, des affrontements se produisent en octobre dans le Masisi, entre Maï Maï Nyatura et membres de l'APCLS (Radio Okapi 14 octobre 2013). La milice ADF/NALU reste très active. La MONUSCO faisait état le 16 décembre de ce que 21 personnes au moins avaient été massacrées dans les villages de Musuku et de Mwenda en territoire de Beni, la Société civile du Nord-Kivu attribuant le carnage à l'ADF/NALU (*Le Monde* 16 décembre 2013). Les forces de la MONUSCO ont été déployées contre cette milice, rapporte le commandant des forces de la MONUSCO, le général Dos Santos Cruz (Radio Okapi

16 décembre 2013 ; 18 décembre 2013). Le 25 décembre, Kamango, localité du territoire de Beni, était occupé pendant une demi-journée par une milice se faisant passer pour l'ADF/NALU, les FARDC appuyées par deux hélicoptères de la brigade d'intervention l'en ayant délogée dans la soirée. Le lendemain, un charnier était découvert contenant les corps d'une vingtaine – ou d'une quarantaine ? – de personnes dont deux enfants et deux femmes. Selon le porte-parole du Gouvernement, Lambert Mende, soit il s'agit en effet de l'ADF/NALU, soit il s'agit de compatriotes qui essayent de créer un espace de non-droit, soit il s'agit d'un groupe venant d'Ouganda (*L'Observateur* 27 décembre et 29 décembre 2013 ; *Le Potentiel* 30 décembre 2013). Le 27 décembre, des affrontements entre l'ADF/NALU et les EATDC avaient toujours lieu et l'insécurité allait en s'accroissant dans le Masisi. Dans le territoire de Rutshuru, une coalition du FDLR et des Maï Maï Shetani attaquait les FARDC et les gardes du Parc à Tshondo (Radio Okapi 28 décembre et 29 décembre 2013).

Sur le plan des moyens logistiques mis à disposition par les Nations unies, le premier drone chargé de localiser les groupes armés dans les forêts et de surveiller les frontières entre la RDC, le Rwanda et l'Ouganda fut lancé le 3 décembre au départ de l'aérodrome de Goma (RFI 3 décembre 2013).

Sud-Kivu

Au Sud-Kivu, un conflit de type autochtones contre allochtones oppose depuis des décennies Fuliro et Barundi. Le 25 avril 2012 le *mwami* Ndabagoye de la collectivité de la plaine de la Ruzizi meurt assassiné. En conséquence, quatre chefs Fuliro sont arrêtés, ce qui entraîne le déclenchement d'une « spirale de violences ». L'administration locale et provinciale ainsi que la MONUSCO sont prises en défaut face à la prépondérance du pouvoir traditionnel (International Crisis Group 23 juillet 2013). Depuis lors, toute une série de missions officielles se déroulent dans la région sans résultat concret, l'État se révélant incapable de faire respecter son autorité par les chefs des collectivités locales (Syfia Grands Lacs 18 janvier 2013).

Par ailleurs, la présence accrue de milices armées dans certains territoires a été constatée par la MONUSCO. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) fait observer à ce sujet que « la violence s'est propagée vers le Sud ». Plusieurs milices sont à l'œuvre dont les Maï Maï Raïa Mutomboki très actifs dans les territoires de Kalehe, Mwenga, Shabunda et Walungu. En octobre, des combats opposent ces derniers aux FDLR (Radio Okapi 16 octobre 2013). Ces faits sont mis en parallèle avec le vide sécuritaire laissé par le redéploiement des forces armées congolaises au Nord-Kivu. Cependant, le 18 août, était lancée l'opération conjointe FARDC-MONUSCO appelée *Kamilisha* – renforcer

la paix – dans le territoire d’Uvira, dans le but de neutraliser les milices y sévissant encore (Rigaud 4 février 2013 ; *L’Observateur* 26 septembre 2013). Des affrontements avaient lieu mi-décembre entre les Raïa Mutomboki et les FARDC dans les localités de Mapimo et de Kasangati en territoire de Shabunda, au cours desquels trois membres de la milice avaient été tués, dix capturés et des armes récupérées. Les Raïa Mutomboki refusent de se rendre, alors que le groupe des Raïa Mutombozi avec lesquels ils étaient en conflit depuis des années pour l’exploitation des carrés miniers a déposé les armes (Radio Okapi 19 décembre 2013). Il était signalé début février qu’une nouvelle rébellion, l’Union des forces révolutionnaires du Congo (UFERC), s’était constituée regroupant 12 milices existantes avec comme objectifs, entre autres, le départ de Kabila, l’organisation d’élections démocratiques, la réforme de l’armée et « la défense du territoire national » (Rigaud 4 février 2013).

Enfin, le 10 août, après de violents combats, la reprise de localités dans le territoire de Fizi, précédemment occupées par le groupe Maï Maï sous l’autorité de William Amuli Amisi, alias Yakutumba, était annoncée par les FARDC (*Le Potentiel Online* 11 août 2013). Or, quelques mois plus tôt, Yakutumba, soumis à des pressions pour s’intégrer à l’armée nationale, avait envoyé quelques hommes de troupe dans un camp d’intégration à Sebele. Mais ceux-ci n’y restèrent pas et l’échec du processus d’intégration fut constaté. D’après les FARDC, Yakutumba n’a jamais voulu s’intégrer et aurait un agenda caché (Radio Okapi 10 août 2013).

Maniema

Le Maniema, relativement à l’abri de l’action des milices armées jusqu’à récemment, subit depuis le début de cette année, comme le Sud-Kivu, la poussée vers le sud de la milice Raïa Mutomboki. Celle-ci est devenue, selon OCHA (Bureau de coordination des affaires humanitaires), très active « dans la zone frontalière entre le Maniema, le Nord-Katanga et le Sud-Kivu ». La cause présumée est ici comme au Sud-Kivu la faible présence des forces armées et de la police nationale.

Le 16 février, ladite milice Raïa Mutomboki occupe pendant 24 heures la cité minière de Punia, dont elle est délogée par les FARDC après de violents combats provoquant des déplacements massifs de population. Plusieurs sites miniers seraient en fait sous le contrôle des Raïa Mutomboki ; tel était le cas de la cité de Kasese que les FARDC reprirent le 27 février (OCHA 26 février 2013 ; OCHA 25 juin 2013 ; Radio Okapi 18 février 2013). Les raids des Raïa Mutomboki ne prirent pas fin pour autant ; ce fut le cas en août dans le territoire de Punia, en novembre, dans le village de Kibeleketa et en décembre, dans le

territoire de Shabunda (OCHA 3 septembre 2013 ; Radio Okapi 26 novembre et 19 décembre 2013).

La milice Maï Maï Yakutumba est également présente au Maniema et a occupé fin octobre le village de Lusangi à 120 km de Kabambare (Radio Okapi 1^{er} novembre 2013). Globalement, rapporte OCHA en octobre 2013, le Maniema compte 257 545 personnes en situation de déplacement dont 76,4 % proviennent du Sud-Kivu – territoire de Shabunda – et 23,6 % de la province elle-même, principalement de la région où la milice Raïa Mutomboki est active dans le territoire de Punia (OCHA 22 octobre 2013).

Katanga

Les milices armées qui sévissent dans le nord du Katanga seraient des séquelles de la guerre de 1998. Depuis fin 2012, les combats ont repris. Les principaux groupes rebelles seraient les Bakata Katanga – « il faut couper le Katanga » –, la Coordination de l'organisation du référendum pour l'autodétermination du peuple katangais (CORAK) qui revendique l'attaque de l'aéroport de Luano en février 2011 et le groupe dirigé par Kyungu Mutanga alias Gédéon, évadé de la prison de la Kasapa à Lubumbashi en septembre 2011 et condamné à la peine capitale pour crimes contre l'humanité (Cros 21 février 2013 ; *Le Potentiel* 28 mars 2013) et, parmi les groupes Maï Maï, les Maï Maï Yakutumba. Plusieurs foyers d'insécurité sont touchés, notamment dans les territoires de Mitwaba, Pweto et Manono. Lors de la conférence de presse des Nations unies du 25 septembre, il était fait état de ce que « la situation sécuritaire est demeurée volatile et imprévisible au Nord de la province du Katanga à cause des activités des différents groupes mayi mayi » (Nations unies 25 septembre 2013).

Le 16 juin, des affrontements entre des miliciens Bakata Katanga et des militaires congolais étaient signalés dans le village de Shindaika à une vingtaine de kilomètres de Lubumbashi (Radio Okapi 17 juin 2013). Mais les deux événements qui retinrent surtout l'attention durant la première moitié de l'année furent les suivants. Le 23 mars, une colonne armée de 245 combattants déclarant appartenir aux Bakata Katanga arriva à Lubumbashi y créant une panique généralisée. Au départ des communes de la Ruashi et de Kampemba, les insurgés traversèrent la ville jusqu'à son centre pour finalement arriver au bureau de la MONUSCO à laquelle ils se rendirent. Celle-ci, dans un communiqué de presse, déclarait qu'elle se félicitait « de la reddition pacifique des 245 combattants Mayi-Mayi Kata Katanga qui s'étaient réfugiés à l'intérieur du camp de la MONUSCO samedi 23 mars (...) » (MONUSCO 24 mars 2013).

Remis aux autorités de la 6^e région militaire, 230 miliciens furent embarqués le lendemain jusqu'à l'aéroport de la Luano à destination de Kinshasa. Les

accrochages avec les forces de l'ordre firent 23 morts selon le bilan officiel et plusieurs dizaines de blessés. Le Conseil provincial urbain de sécurité décréta un couvre-feu de trois jours de 21 h à 5 h du matin. Deux commissions d'enquête, l'une du Gouvernement et l'autre de l'Assemblée nationale, furent envoyées sur place (Radio Okapi 25 mars 2013 ; *Le Potentiel* 28 mars 2013). Mais le problème qui suscita un vaste questionnement est le suivant : comment a-t-il été possible que cette colonne d'insurgés ait traversé toute la ville sans être arrêtée ? *Jeune Afrique* titre un de ses articles à ce sujet : « RDC : La mystérieuse reddition des "Kata Katanga" à Lubumbashi » (*Jeune Afrique* 25 mars 2013).

Quelque trois mois plus tard, l'autre événement qui fit la une des médias fut l'attaque de la prison de la Kasapa, la deuxième à environ deux ans d'intervalle, dans la nuit du 22 au 23 juin, par les Maï Maï Bakata Katanga dans le but de libérer un officier des FARDC condamné pour détournement de munitions et d'armes de guerre. Après vingt minutes d'affrontements avec les gardiens de la prison, ils furent repoussés sans avoir pu entrer dans la prison (Radio Okapi 2 juin 2013).

Le gouverneur de la province, Moïse Katumbi, invité par les députés provinciaux à s'expliquer sur la recrudescence de l'insécurité au Katanga, convia la population de Lubumbashi à ne pas céder « aux rumeurs et à la psychose entretenue par certaines forces négatives (...) Rien ne justifie le climat malsain qui règne dans la province actuellement. Les Bakata Katanga ont mutilé, volé, pillé, incendié des villages. On compte environ 400 000 déplacés. Cette année, la campagne agricole a été hypothéquée, des milliers d'enfants ne vont plus à l'école, des hommes, des femmes et des enfants meurent sans soins médicaux. Ce bilan n'honore aucun fils du Katanga. » Selon lui, la recrudescence de l'insécurité est due à l'évasion de Gédéon Kyungu Mutanga. Enfin, il affirma que les miliciens sont soutenus par des politiciens qui se trouvent au Katanga et à Kinshasa (*laprosperiteonline.net* 27 juin 2013 ; Groupe l'Avenir 27 juin 2013).

Cependant, la situation au nord de la province fut loin de s'apaiser. Le 18 septembre, la milice Maï Maï de Gédéon Kyungu Mutanga attaque à deux reprises les positions des FARDC dans un village du territoire de Manono. Bilan : six morts parmi les assaillants et un du côté des FARDC (Radio Okapi 20 septembre 2013). Fin octobre, les Bakata Katanga assaillent un dépôt de munitions et le domicile du commandant de la police militaire de Lubumbashi causant la mort de sept personnes, quatre du côté des forces de l'ordre et trois du côté des miliciens (The Voice of Congo 4 novembre 2013). En décembre, il était affirmé que le Nord-Katanga « se transforme peu à peu en un nouveau pôle d'insécurité ». Le nombre de personnes déplacées aurait atteint en décembre le chiffre de 409 073, soit un accroissement de 20 % par rapport au mois de septembre

– 358 472 (ADIAC 11 décembre 2013). Il était constaté d'autre part que « le groupe rebelle Bakata Katanga n'en finit pas de causer désolation et insécurité dans la province du Katanga ». Le 22 décembre, il faisait irruption dans le village de Nzwiba à 25 km du territoire de Pweto y suscitant des violences avant d'être délogé par les forces de l'ordre (*L'Observateur* 23 décembre 2013).

Enfin, le Katanga, comme d'autres provinces, est touché par l'expulsion brutale d'Angola de milliers de Congolais sans papiers.

Province-Orientale

Les problèmes sécuritaires dans la Province-Orientale restent aigus et composites. De son voisin le Nord-Kivu, elle hérite de retombées dues au M23, à divers groupes Maï Maï et à l'ADF/NALU. Étant donné l'influence des pays voisins comme la République centrafricaine, le Soudan, l'Ouganda, elle est l'objet de conflits suscités par la LRA et la migration Mbororo²⁶. La province est affectée par plusieurs crises : dans le Haut-Uele et le Bas-Uele, l'activisme de la LRA et des groupes de bandits armés non identifiés ; au Sud-Irumu l'activisme Force de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI) de Cobra Matata ; dans le territoire de Mambasa, l'activisme de la milice de Morgan éclatée en plusieurs groupuscules sans leadership apparent et des déserteurs des FARDC ; dans le territoire d'Aru, l'apparition d'une nouvelle milice, le Front de libération de la Province-Orientale (FLPO) ; et dans les territoires de Djugu et Mahagi, l'importance des conflits fonciers (Pooled Fund 2013). Les territoires où la situation sécuritaire est considérée comme très préoccupante par les autorités congolaises sont Dungu, Bafwasende, Ango, Faradje, Niangara, Irumu, Mambasa et Aru (Radio Okapi 2 avril 2013).

Étant donné les dommages créés par les Mbororo, la décision de les expulser fut prise localement et mise en application par les FARDC. Cependant, fin août 2012, le ministre de l'Intérieur, Richard Muyej Mangez, annonça que le Gouvernement avait suspendu cette mesure étant donné l'obligation de respecter les engagements internationaux en matière des Droits de l'homme auxquels la RDC a souscrit. Il demanda à l'administrateur du territoire d'Ango, théâtre de nombreuses exactions, meurtres, pillages, incendies, et aux forces de l'armée et de la police de ne pas « créer un autre front » dans cette région en déclarant la guerre à ces éleveurs (Radio Okapi 27 août 2012). Le problème reste entier et l'envahissement par les Mbororo se poursuit²⁷. En février, l'admi-

²⁶Lors d'un recensement organisé par le gouvernement de la Province-Orientale en 2008, environ 5000 éleveurs mbororo et 90 000 têtes de bétail ont été enregistrés dans le Haut-Uele et le Bas-Uele (Radio Okapi 17 juillet 2013).

²⁷Par exemple, dans la chefferie Manziga en territoire de Niangara.

nistrateur de territoire d'Ango demanda le redéploiement des FARDC (Radio Okapi 21 août 2012 et 12 janvier 2013). La question Mbororo fut d'ailleurs évoquée aux Concertations nationales.

Mambasa et sa région sont une autre zone de grande insécurité due aux attaques de Morgan et de ses miliciens qui depuis plusieurs mois s'en prennent à la population civile. C'est ainsi, par exemple, que le 6 janvier, la cité de Mambasa avait été occupée par les troupes de Morgan, les FARDC les en ayant délogées après de violents combats. Le 19 février, c'était le village de Badengaido qui était le terrain d'affrontements entre l'armée congolaise et les miliciens de Morgan. En mars, de nouvelles attaques avaient lieu à Mambasa-centre et dans plusieurs localités du territoire. Une enquête judiciaire menée conjointement par des auditeurs militaires et de la police a recensé 229 victimes de meurtres, viols, tortures et pillages (Radio Okapi 20 février et 31 mars 2013). Le 2 juin, cette même milice s'en prenait à une position tenue par des gardes-parcs et les FARDC faisant deux morts parmi ces derniers et quatre blessés dont trois femmes et un garde-parc (Échos Grands Lacs 3 juin 2013). Fin octobre et début novembre, cette milice s'en prenait encore à plusieurs villages du territoire de Mambasa et à la cité de Mambasa. Le bilan s'élève à 25 personnes tuées, plusieurs blessés, 20 braconniers tués, des femmes violées et des cases incendiées. Les FARDC menèrent des opérations dans la région (*Afrique Rédaction* 4 novembre 2013). Dans le territoire de Mambasa, d'autres groupes Maï Maï seraient actifs ainsi que l'ADF/NALU. Un autre groupe encore, l'Armée de libération du peuple congolais uni (ALPCU), est accusé d'avoir commis des atrocités à l'encontre de civils et de recruter de force des jeunes dans le territoire d'Aru (reliefweb.int 16 décembre 2013).

Dans leur conférence de presse du 25 septembre, les Nations unies, faisant le point des opérations menées par la MONUSCO, soulignaient : « Le climat sécuritaire reste tendu et volatile dans le district d'Ituri, suite aux accrochages récurrents opposant l'armée gouvernementale aux miliciens du Front de résistance patriotique de l'Ituri (FPRI) au sud du territoire d'Irumu » (Nations unies 25 septembre 2013). OCHA rapporte début décembre que « les populations civiles du Sud-Irumu et de la région située au bord du lac Albert vivent dans la psychose de l'insécurité créée par les miliciens du groupe armé Force de résistance patriotique de l'Ituri (...) ». Quelques jours plus tard, l'organisme relève que le FPRI « (organisé) en petits groupes très mobiles continue de faire des incursions dans des localités à faible présence des Forces armées de la République démocratique du Congo. (Il) pille et terrorise les populations (...) ». La semaine suivante, il signalait que, malgré sa défaite par l'armée nationale, le FPRI « maintient sa capacité de nuisance dans le sud d'Irumu » (OCHA

3 décembre 2013, 10 décembre 2013 et 17 décembre 2013). Un autre groupe, l'Armée de libération du peuple congolais uni (ALPCU) est accusé d'avoir commis des atrocités dans le territoire d'Aru et d'y avoir recruté des jeunes par la force (reliefweb.int 16 décembre 2013).

Dans le Haut-Uele, il était signalé fin avril que la LRA avait repris ses attaques contre des localités du territoire de Dungu. La région du parc national de la Garamba et l'axe Dungu-Faradje constituerait une zone dangereuse où la LRA poursuivrait toujours ses activités (Radio Okapi 5 avril 2013). À la fin de l'année, OCHA signalait que les attaques perpétrées par les rebelles ougandais de la LRA avaient augmenté substantiellement, et relevait à titre d'exemple qu'en novembre 25 incidents avaient été rapportés, alors qu'ils s'élevaient seulement à 5 en août, 11 en septembre et 8 en octobre (OCHA 3 décembre 2013).

Un autre problème encore est la recrudescence du banditisme à Bunia où la société civile a invité la population à se prendre directement en charge ; ce même phénomène est observé dans une commune de Kisangani (Radio Okapi 26 janvier 2013 ; *Afrique Rédaction* 10 mai 2013).

2.2. L'insécurité dans les autres provinces

Certes, les autres provinces ne connaissent pas les problèmes de conflictualité aiguë qui déstabilisent celles de l'Est mais cela ne signifie pas pour autant que tout problème sécuritaire leur soit épargné. Un des facteurs qui affecte sur ce plan les provinces du Bandundu, du Katanga et des deux Kasaï est l'expulsion par l'Angola de dizaines de milliers de Congolais sans papiers dans des conditions d'une extrême violence. Par ailleurs, les autres causes d'affrontements violents sont multiples et récurrentes depuis de nombreuses années : différends fonciers, exercice des droits de pêche, succession en matière de pouvoir coutumier, luttes ethno-communautaires, hostilité autochtones/allochtones ou éleveurs/agriculteurs, problèmes transfrontaliers, violences policières, etc. Autant de problèmes dont n'est d'ailleurs pas immunisée la région orientale. Quelques exemples permettent d'illustrer ces différents cas de figure.

Kasaï-Occidental

L'ampleur des conflits de succession de pouvoir coutumier récurrents dans la province a été évoquée à l'Assemblée provinciale par son vice-président, Daniel Mbayi, qui « a mis en garde les animateurs de la territoriale qui se compromettent dans des enquêtes de complaisance (...) au détriment des ayants droit attitrés en provoquant des tensions sociales » (ACP 10 octobre 2013).

Vers le milieu de l'année, le territoire de Dimbelenge est présenté comme connaissant une résurgence des conflits dits ethniques. Le 29 juin, six personnes sont tuées et plusieurs autres blessées lors d'un affrontement entre les Bakwa Lukusa et les Beena Tshipidimba à propos de la gestion des taxes à payer par les pêcheurs sur le lac Foi (Radio Okapi 1^{er} juillet 2013).

En juin, Médecins du Monde, dans un communiqué de presse publié le 4 juin à Bruxelles, exprimait son inquiétude à propos de l'afflux massif de Congolais expulsés d'Angola dans des conditions souvent violentes telles que le viol de femmes. En trois semaines, 52 231 Congolais traversaient la frontière au niveau de Kamonia (Radio Okapi 6 juin 2013).

Kasaï-Oriental

Fin juin à Mboo Lubinda, à 120 km au nord de Kabinda-centre, un différend pour la succession du chef de groupement fait un mort, cinq blessés et des cases incendiées (Radio Okapi 26 juin 2013). Les habitants des villages Kigombe et Omahotshia situés à une vingtaine de kilomètres de Katako-Kombe dans le district du Sankuru se sont affrontés fin juillet pour la forêt de Laha délimitant les deux villages. Leurs habitants ont pris la fuite lorsque les policiers sont arrivés sur place sur ordre de l'administrateur de territoire (Radio Okapi 28 juillet 2013).

Quant aux habitants de Bashandala et de Nwanga, ils se disent victimes de violences, rançonnements et violations des droits humains commis par les policiers dépêchés par les autorités pour s'interposer entre les habitants de ces deux localités. Un conflit dit « de terre arable » a opposé en octobre deux groupes de population dans le secteur de Tshiloba, territoire de Miabi, l'un se considérant comme autochtone revendiquant le droit de prendre une partie de la récolte des champs de l'autre au prétexte que ses membres seraient des étrangers. Bilan : 8 morts, plusieurs blessés et une centaine de cases incendiées (ACP 11 octobre 2013). Environ 3000 Congolais refoulés d'Angola sont arrivés à Wikong en territoire de Luilu dans le district de Kabinda (Radio Okapi 20 mai 2013).

Bandundu

Au Bandundu, conséquence de la frontière commune avec l'Angola, les problèmes d'insécurité ont été liés, durant la période de la guerre civile en Angola, à la présence de réfugiés de ce pays et aux raids de l'UNITA. Depuis de nombreuses années, ce sont ses ressources en diamants qui y attirent les Congolais. Aujourd'hui, c'est surtout l'expulsion par l'Angola de Congolais en séjour irrégulier qui polarise l'attention, bien que le Bandundu ne soit pas épargné par d'autres sources de conflit. En juillet était annoncée officiellement l'ouverture de la frontière entre la province du Bandundu et la province angol-

laise de Lunda Norte, le but étant de faciliter la circulation sûre des personnes et des biens (*Le Potentiel* 26 juillet 2013).

Un conflit foncier oppose depuis un certain temps les populations Pende et Lunda dans le secteur de Kandale, territoire de Gungu. Elles se disputent la propriété d'étangs, faisant fuir les Lunda, victimes d'agressions de la part des Pende. Les policiers envoyés sur les lieux auraient été agressés par les Lunda et trois d'entre eux auraient été blessés. Dans le territoire de Bulungu, des conflits de pouvoir coutumier entre trois secteurs ont éclaté entre prétendants provoquant des incendies de maison et des pillages. Ce territoire serait parmi les entités les plus concernées par ce type de conflit entretenu partiellement par les autorités locales accusées souvent de manipulations (ACP 13 octobre 2013).

Bas-Congo

D'une façon générale, le ministre des Affaires foncières, Robert Mbwinga, signalait en juillet 2013 qu'il envisageait un programme de renforcement de la gouvernance foncière de la province destiné notamment à mettre fin aux différents conflits fonciers qui déstabilisent les populations, notamment dans les territoires de Boma, Moanda, Mbanza-Ngungu, Tshela et dans la ville de Matadi. Ainsi, par exemple, un conflit foncier oppose depuis une dizaine d'années les habitants du village de Mbanza-Nsinda, territoire de Luozi, en RDC, à ceux du village de Midimba au Congo Brazzaville. En conséquence, le Gouvernement provincial du Bas-Congo a décidé de créer une commission d'experts des deux pays dans le but de régler le différend (Fondation Abeo 10 juillet 2013). Sur le plan des luttes de pouvoir et de succession, un cas de conflit aigu portant sur le leadership dans les groupements de Kionzo, Ndembo et Mbanza-Nsundi a été signalé (*Le Potentiel Online* 24 septembre 2013).

Un autre problème de plus en plus préoccupant est celui du banditisme type kuluna qui se répand dans les villes de Matadi, Boma et Tshela. Plus d'une vingtaine de foyers ont été attaqués en deux semaines à Matadi durant le mois de septembre et une quarantaine de viols ont été enregistrés dans la même ville en juin 2013 (Radio Okapi 1^{er} juillet 2013 et 15 septembre 2013).

Enfin, il était signalé que la Police nationale congolaise (PNC) accusait le Parquet de favoriser l'insécurité à Matadi pour avoir procédé à la libération de la prison de 34 criminels condamnés pour vol qualifié. Le commandant de la ville, Georges Kuleka, affirmait au cours d'un point de presse que « les évasions dans certaines prisons de la province, les opérations menées par le Gouvernement central contre les *shégués* et les *kuluna* en provenance de Kinshasa (...) font de Matadi le déversoir des criminels » (*Le Congolais* 20 février 2013).

Équateur

On relève des conflits fonciers pour des terres arables à la périphérie de Mbandaka où des groupes coutumiers se prétendant être les ayants droit vendent des concessions (Radio Okapi 21 mai 2013). Un autre cas de figure est celui de deux groupements : celui de Bulu et celui de Gbadaki, secteur de Mbanza en territoire de Budjala, qui se sont affrontés à l'arme blanche et aux fusils de chasse pour la possession d'une réserve de chenilles²⁸ à la frontière des deux groupements, faisant un mort, une prise d'otage et le pillage d'un des deux groupements. La police arrivée sur place n'a pu maîtriser la situation, ses effectifs étant trop faibles face à « une foule de gens déchaînés » (Radio Okapi 17 juillet 2013). Un conflit de succession coutumière entre un nouveau chef du village de Makpelengo, territoire de Kungu dans le district du Sud-Ubangi, et le chef évincé a fait deux morts, dont un policier tué à coups de machette, des maisons incendiées et d'autres pillées. Selon des sources locales, les conflits de succession seraient en augmentation dans le territoire (Radio Okapi 13 juillet 2013).

Une bonne nouvelle cependant dans ce même territoire de Kungu, un pacte de non-agression a été signé le 18 février 2013 à Gemena entre les représentants des communautés Lobala, Boba, Bongoli, Bomboma et Mondjombo, qui consacre en principe la fin des affrontements meurtriers qui les avaient opposées en 2009 provoquant l'exil de plus de 100 000 réfugiés dans la République du Congo voisin. Le ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières, Richard Muyej Mangeze Mans, qui s'était investi dans le processus de pacification de ces communautés, assistait à la cérémonie de signature du document qui s'est accompagnée du rituel traditionnel du pacte de la paix (Radio Okapi 21 février 2013 ; Digitalcongo.net 23 février 2013).

Kinshasa

La sécurité à Kinshasa pose problème depuis de nombreuses années. La délinquance due notamment au phénomène *kuluna* et *shégué* « prend de plus en plus d'ampleur en République démocratique du Congo et surtout à Kinshasa (...) », écrit *Le Potentiel* et il qualifie les *shégués* à Kinshasa de « rois du sol » (*Le Potentiel Online* 27 août 2013). Un autre organe de presse évoque : « Kinshasa nid de l'insécurité grandissante. Un échec cuisant de Kabila et de son Gouvernement ». Il ajoute qu'en dépit des efforts accomplis par les autorités provinciales, et on pourrait ajouter de certaines autorités communales, le problème que posent les *kuluna* et d'autres hommes en uniforme doit demeurer

²⁸ Les chenilles sont un produit de consommation alimentaire courant en RDC et une importante source de revenus pendant la saison sèche pour les populations de ces groupements (Radio Okapi 17 juillet 2013).

une priorité dans les mesures à adopter pour sécuriser la ville (*Afrique Rédaction* 6 août 2013). La police est souvent accusée d'une certaine passivité à l'égard des auteurs de troubles. Le parquet, de son côté, est critiqué pour relâcher les coupables arrêtés après quelques jours de détention.

3. Les relations internationales

3.1. *Négociations de Kampala*

Une nouvelle phase de négociations entre le Gouvernement et le M23 commence à Kampala au cours du mois de septembre 2013²⁹. C'est le 9 de ce mois qu'expire l'ultimatum que les onze chefs d'État de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) réunis en sommet d'urgence le 5 septembre avaient adressé aux parties prenantes lors des négociations. La délégation congolaise est arrivée à Kampala le 9 septembre. En conséquence, le coup d'envoi des discussions n'a pu être organisé par la médiation qu'avec 24 heures de retard. Un délai de quatorze jours leur a été donné par la CIRGL pour arriver à conclure. Depuis lors, la médiation s'entretient séparément avec chacune des deux délégations, aucune rencontre face à face n'ayant encore eu lieu. Le texte de base en discussion est toujours celui de juin estimé inacceptable par la partie gouvernementale. Les prises de position sont pour Kinshasa : pas d'amnistie et pas de réintégration collective des hauts gradés ni dans l'armée, ni dans le Gouvernement congolais ; et pour le M23 : accord pour son désarmement sous deux conditions, la neutralisation des FDLR et le retour des réfugiés tutsi congolais (RFI 9 septembre 2013 et 13 septembre 2013).

Le délai de quatorze jours prescrit par la CIRGL largement dépassé est le signe qu'un accord entre les parties prenantes ne se profile pas à l'horizon. Le coordinateur du mécanisme de suivi de l'accord-cadre d'Addis-Abeba, François Muamba, accuse la facilitation de vouloir imposer un document violant la souveraineté et l'intégrité du territoire congolais, ce que le Gouvernement ne peut accepter. Le Gouvernement a d'ailleurs transmis une liste de 78 commandants du M23 exclus de toute intégration dans les institutions de la République. Le M23, selon ses dires, considérerait cette question comme subsidiaire. Cependant

²⁹Entamées le 9 décembre 2012, les négociations de Kampala se sont ouvertes sous de sombres auspices. Kinshasa, qui s'y était opposé dans un premier temps, ne se résout à y participer que sous les pressions des institutions internationales et des partenaires extérieurs. Le M23 s'est divisé en deux factions, l'une se limitant à réclamer l'application intégrale de l'accord du 23 mars 2009, l'autre mettant en cause la situation politique. Enfin, les pourparlers se trouvent pris au piège d'une médiation qui est juge et partie. Ils connurent toute une série de réunions, suspensions, reprises, va-et-vient entre les parties.

elle bloquerait à nouveau la poursuite de la négociation (Radio Okapi 4 octobre et 8 octobre 2013).

En marge des négociations, le M23 a accusé, début octobre, les FARDC de compromettre les pourparlers étant donné qu'elles auraient occupé des positions qu'il détient. Il aurait donné un délai de 48 heures aux FARDC pour se retirer sous peine de riposte. Le porte-parole du Gouvernement, Lambert Mende, a démenti ces propos, affirmant que l'attaquant était le M23 qui s'exprime comme si le territoire qu'il occupe était un État attaqué par un autre État (RFI 16 octobre 2013).

Une série de personnalités se sont rendues à Kampala dans le but de redynamiser une négociation interrompue une fois encore depuis plus d'un mois. Il s'agit de Mary Robinson, envoyée spéciale des Nations unies dans les Grands Lacs, Martin Kobler, représentant spécial du secrétaire général de l'ONU en RDC, Raymond Tshibanda, ministre des Affaires étrangères, Coopération internationale et de la Francophonie, et Alphonse Ntumba Luaba, secrétaire exécutif de la CIRGL. Une longue séance de travail les a réunis, l'objet étant de recueillir l'avis du Gouvernement congolais au sujet de l'avant-projet d'accord. Mary Robinson aurait insisté pour qu'un compromis puisse être trouvé dans l'immédiat. En dépit de ces pressions, la délégation congolaise a maintenu son refus d'accorder une amnistie générale à tous les membres du M23. En outre, ceux qui pourraient être admis au désarmement et à la réintégration devront accepter d'être envoyés ailleurs qu'en Ituri et dans les deux Kivu (*Le Phare* 17 octobre 2013). Bien qu'il ait semblé un moment qu'un projet d'accord puisse être signé, il était annoncé le 20 octobre que les pourparlers entre le Gouvernement congolais et le M23 étaient suspendus (Radio Okapi 21 octobre 2013). La victoire militaire des FARDC sur le M23 à la fin de mois d'octobre allait changer les rapports de force sur le plan politique. Le 8 novembre, le porte-parole du Gouvernement ougandais, Ofwono Opondo, annonçait que le document était prêt à être signé le 11 de ce même mois. Mais à Kinshasa, une partie non négligeable de la classe politique ne l'entendait pas de cette façon. Les « ténors » de l'opposition s'opposaient à la signature d'un « accord » entre deux parties qui désormais ne pouvaient plus être traitées sur pied d'égalité. Du côté de la majorité présidentielle, quelque vingt députés et personnalités condamnaient « ce jeu de qui perd gagne auquel se livre le Gouvernement ougandais dans son soutien aux ex-rebelles ». L'accord de paix ne sera donc pas signé (Radio Okapi 11 novembre 2013). Le 12, le ministre Raymond Tshibanda déclarait : « Il est important qu'au stade où nous en sommes arrivés le texte puisse refléter que nous avons affaire à un Gouvernement légitime d'un côté, et à une force négative, une rébellion qui a cessé d'exister de l'autre » (AFP 11 novembre 2013).

C'est le même argument qu'utilisait l'envoyé spécial des États-Unis pour la région des Grands Lacs, Russel Feingold, à propos de négociations entre le Rwanda et les FDLR dans une interview à RFI au mois d'octobre.

Ce ne fut donc pas un accord de paix pourtant souhaité par les représentants des États-Unis et des Nations unies qui fut signé le 12 décembre 2013, mais deux déclarations, l'une du Gouvernement congolais et une autre du M23, ainsi qu'un communiqué conjoint CIRGL-SADC.

La déclaration du Gouvernement prévoit, entre autres, que :

- en matière d'amnistie : « Le Gouvernement s'engage à accorder l'amnistie aux membres du M23 pour faits de guerre et d'insurrection (...) cette amnistie ne couvre pas les crimes de guerre, crimes de génocide et crimes contre l'humanité, en ce compris les violences sexuelles, le recrutement d'enfants soldats et autres violations massives des droits humains » ;
- en matière de sécurité : « Le Gouvernement s'engage à respecter et à appliquer les dispositions transitoires de sécurité. (Elles) incluront le cantonnement, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion sociale des ex-combattants du M23 » ;
- en matière de libération des prisonniers : « Le Gouvernement s'engage à libérer les membres du M23 faits prisonniers pour faits de guerre et d'insurrection dont la liste lui sera communiquée par le M23 » ;
- en matière de transformation du M23 : « Le Gouvernement s'engage à répondre favorablement à une éventuelle demande des membres du M23 à se constituer en parti politique, conformément à la Constitution et aux lois de la République démocratique du Congo » ;
- en matière de démobilisation et réinsertion sociale : « Sous réserve de l'amnistie (...) la démobilisation et la réinsertion sociale des ex-combattants du M23 seront effectuées par les structures appropriées du Gouvernement, avec le soutien de la MONUSCO ainsi que des autres partenaires bilatéraux et multilatéraux » ;
- en matière de réconciliation nationale et justice : « Le Gouvernement s'engage à mettre en place une Commission de réconciliation nationale » ;
- en matière de gouvernance : « Conformément à l'accord-cadre du 24 février 2013, le Gouvernement réaffirme sa détermination à poursuivre la mise en œuvre des réformes structurelles et institutionnelles, en ce compris les réformes du secteur de sécurité, de l'administration publique, des finances publiques, de la justice, de la gestion des ressources naturelles ainsi que la mise en œuvre de la décentralisation, et à rendre effectives les conditions d'une gouvernance locale conforme aux prescrits de la Constitution et des lois en vigueur, notamment la dispo-

sition attribuant 40 % des revenus à caractère national aux provinces » (RDC 12 décembre 2013 : articles 1.1, 2.1, 3.1, 4, 8.1 et 9).

La déclaration du M23 prévoit, entre autres, que :

- en matière de rébellion : « Le M23 confirme qu'il renonce à sa rébellion » ;
- en matière d'amnistie : « Le M23 convient que pour bénéficier de l'amnistie, chaque membre du M23 devra personnellement s'engager par écrit à s'abstenir de manière permanente d'utiliser des armes ou de participer à un mouvement insurrectionnel pour assurer le succès de quelque revendication que ce soit » ;
- en matière de sécurité : « Le M23 s'engage à suivre et à mettre en œuvre les dispositions transitoires de sécurité (...) » ;
- en matière de libération des prisonniers : « Dès la signature de cette Déclaration, le M23 s'engage à produire la liste de ses membres prisonniers pour faits de guerre et insurrection » ;
- en matière de transformation du M23 : « Les membres du M23 se réservent le droit de changer de dénomination et de se constituer en parti politique dans le respect de la Constitution et des lois de la RDC » ;
- en matière de réconciliation nationale et justice : « En vertu du principe d'inclusion, les représentants du M23 feront partie de la Commission de réconciliation nationale qui sera mise en place par le Gouvernement » (*Idem* : articles 1, 2.1, 3.1, 4.1, 5 et 8.1).

Dans le communiqué conjoint de la CIRGL et de la SADC, les présidents respectifs de chacune d'elles attestent de ce que « le Gouvernement de la RDC et le M23 ont signé chacun une déclaration reflétant le consensus atteint au cours des pourparlers de Kampala (...) Les deux déclarations prises ensemble couvrent les onze points négociés et convenus par le Gouvernement de la RDC et le M23. » Outre les points évoqués ci-dessus, il s'agit du retour dans leur foyer des réfugiés et des personnes déplacées ; la création d'une commission chargée de la question des biens spoliés, extorqués, volés, pillés, et détruits, terres comprises ; la mise en œuvre des conclusions et de la réévaluation de la mise en œuvre de l'accord du 23 mars 2009 ; le mécanisme de mise en œuvre de suivi et d'évaluation établi aux termes de l'accord-cadre du 24 février 2013. Il est acté que « nous, les présidents de la CIRGL et de la SADC, agissant au nom de nos sous-régions respectives, sommes témoins des Déclarations signées respectivement par le M23 et le Gouvernement de la RDC » (SADC & CIRGL 12 décembre 2013).

Les déclarations, en particulier celle du Gouvernement congolais, suscitèrent des réactions en sens divers. Les envoyés spéciaux pour les Grands Lacs, Mary

Robinson, Russel Feingold, Boubacar Diarra, représentant spécial de l'Union africaine, Koen Vervaeke, coordinateur de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs, et Martin Kobler, saluèrent les déclarations du Gouvernement congolais, du M23 et le communiqué de la CIRGL et de la SADC qui selon eux « marquent la fin de la rébellion du M23 et la conclusion réussie de 12 mois de dialogue de Kampala (et qui) contribuent à la fondation d'une paix durable dans la région des Grands Lacs (...) La conclusion du dialogue de Kampala est une étape importante sur la voie d'une résolution permanente de la crise à l'est du Congo. Toutefois beaucoup reste à faire. Le M23 n'est qu'un groupe armé parmi la douzaine présents en RDC et les envoyés appellent toutes les forces négatives à déposer les armes » (CIRGL 13 décembre 2013).

Parmi les quelques réactions d'analystes recueillies par IRIN, les avis varient sur l'importance des pas accomplis vers la paix ou la solution de l'insécurité dans l'Est du Congo, mais la plupart considèrent que beaucoup reste à faire. Le fait que des questions essentielles ne soient traitées que superficiellement est regretté. Une question centrale, le mécanisme juridique qui sera appliqué aux chefs du M23, n'est pas abordée, ou encore on juge optimiste d'attendre de tels documents qu'ils mettent fin aux conflits (IRIN 18 décembre 2013). *La Conscience*, quant à elle, est d'avis que si certains points sont positifs, « on a l'impression que tous les devoirs sont à charge du Gouvernement et que le M23 n'a que des droits ». Elle s'étonne qu'après la défaite militaire du M23, aucune sanction n'ait été prise contre lui, que l'on ne lui ait pas demandé de restituer les 625 millions de francs congolais qu'il a gagnés dans les trafics des minerais, que toute la logistique et le financement de la démobilisation et de la réinsertion sociale des ex-combattants du M23 soient à charge du Congo, de la MONUSCO et des partenaires étrangers. Dans l'opposition, l'UNC et les FAC estiment que le M23 sort renforcé et que la remise en selle de l'accord du 23 mars 2009 est une trahison. La Coalition pour le vrai dialogue (CVD) dénonce les engagements consentis par le Gouvernement congolais qui reprennent la quasi-totalité des revendications du M23 contenues dans l'accord du 23 mars 2009. Elle conclut de son analyse que le M23 et « ses mentors rwando-ougandais » sont les gagnants les plus importants (*La Conscience* 4 janvier 2014).

3.2. Nations unies

L'accord d'Addis-Abeba

Après les efforts infructueux tentés par le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, en vue d'obtenir un accord sur un projet visant à instaurer

la paix en RDC³⁰, c'est finalement le 24 février 2013 que fut signé à Addis-Abeba un accord entre onze chefs d'État africains ou leurs représentants et, en tant que témoins, le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, le président de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, Armando Emilio Guebuza, la présidente de l'Union africaine, Nkosazana Dlamini Zuma, le vice-président de la République d'Ouganda, Edward Kiwanuka Zuma, et pour la présidence de la CIRGL, Yoweri Museveni.

L'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, c'est-à-dire les autres États signataires, prévoit des engagements qui lient la RDC, ladite région, et la communauté internationale. Pour la RDC, il s'agit de continuer et approfondir la réforme du secteur de la sécurité ; consolider l'autorité de l'État en particulier dans l'Est du pays ; effectuer des progrès en matière de décentralisation ; promouvoir le développement économique et la réforme structurelle des institutions publiques ; promouvoir la réconciliation nationale et la démocratisation. Pour la région, il s'agit de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des pays voisins et respecter leurs préoccupations et intérêts légitimes en particulier en matière de sécurité ; ne pas fournir un soutien quelconque à des groupes armés ; renforcer la coopération régionale ; ne pas héberger ni fournir de protection quelconque aux personnes accusées de crimes de guerre, d'agression, de crimes contre l'humanité, d'actes de génocide, ou aux personnes sous le régime des sanctions des Nations unies ; faciliter l'administration de la justice. Pour la communauté internationale, il s'agit de l'obligation pour le Conseil de sécurité de rester saisi de l'importance du soutien à la stabilité à long terme de la RDC et de la région des Grands Lacs ; l'engagement des partenaires bilatéraux à demeurer mobilisés dans leur soutien à la RDC et la région ; un engagement à travailler à la revitalisation de la CEPGL ; une revue stratégique de la MONUSCO afin de renforcer son appui au Gouvernement pour faire face aux enjeux d'ordre sécuritaire et favoriser l'extension de l'autorité de l'État. Enfin est prévu un mécanisme de suivi dit « 11+4 » lié à l'UA, la CIRGL, la SADC et d'autres partenaires (Accord-cadre 24 février 2013).

Il a été remarqué, au sujet de la portée de l'accord-cadre, que les obligations incombant à la RDC sont beaucoup plus lourdes que celles pesant sur ses voisins. Le Congo s'engage à effectuer des réformes importantes dans plusieurs secteurs d'activité essentiels, tandis que les obligations auxquelles doivent satisfaire les pays de la région consistent surtout à s'abstenir d'un

³⁰Voir Bouvier, Omasombo & Rashidi 2013.

certain nombre d'actions susceptibles de menacer la paix, de favoriser la violence ou de nuire à l'administration de la justice (RDC 24 février 2013).

Pour rappel, le 13 mai était créé par ordonnance présidentielle le « Mécanisme national de suivi » et le 21 mai, François Muamba Tshishimbi était nommé coordinateur de ce mécanisme, et Léon Olivier Engulu ainsi que M^{me} Ody Kahinda, coordinateurs adjoints. En mai était mis sur pied un Comité d'appui technique (CAT) sous la présidence conjointe de l'ONU et de l'UA et comprenant les représentants des États signataires de l'accord-cadre (Nations unies 28 juin 2013 et 25 juillet 2013). La déclaration du Gouvernement du 12 décembre 2013 prévoit que le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre seront assurés par le Mécanisme national de suivi.

La première réunion du Mécanisme de suivi régional s'est tenue à Addis-Abeba le 26 mai en marge du sommet du Cinquantenaire de l'UA (Nations unies 28 juin 2013). Une deuxième réunion a eu lieu en marge de la 68^e assemblée générale des Nations unies, au siège de l'ONU à New York, à l'invitation du Secrétaire général Ban Ki-moon. La réunion fut considérée comme très constructive par Mary Robinson (Radio Okapi 24 septembre 2013). La demande des Gouvernements du Kenya et du Soudan d'adhérer à l'accord-cadre a été enregistrée (Nations unies 23 septembre 2013). Les premières réunions du CAT se tinrent à Nairobi les 24 juin et 22 juillet (Nations unies 28 juin 2013).

Les réactions à l'adoption de l'accord-cadre furent nombreuses et divergentes. *Le Potentiel* a noté à ce propos : « Des réactions fusent de partout à la suite de la signature de l'accord-cadre d'Addis-Abeba » (*Le Potentiel* 28 février 2013). Umoja a dressé une synthèse des principaux problèmes soulevés par ledit accord. Tout d'abord, il y est observé que « le peuple congolais a pris connaissance de l'accord d'Addis-Abeba avec une certaine méfiance, car il sait que de nombreux accords similaires ont été signés dans le passé, mais avec des résultats médiocres ». Pour exemple, le « pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs » signé à Nairobi au Kenya le 15 décembre 2006 et qui anticipait les principes de l'accord d'Addis-Abeba n'a pas empêché le Rwanda et l'Ouganda de soutenir des groupes armés en RDC. Une lacune de l'accord-cadre du 24 février 2013 est qu'il ne règle pas définitivement la question de la présence de groupes armés étrangers sur le territoire congolais. Une autre insuffisance porte sur le commerce des ressources naturelles. Il propose simplement de renforcer la coopération régionale et l'intégration économique. Le député Martin Fayulu a fait remarquer que les engagements réservés à la RDC quant au renforcement de la démocratie et au respect des Droits de l'homme devraient tout aussi bien s'appliquer aux pays

voisins, dont le Rwanda et l'Ouganda. Le secrétaire national de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) a estimé que l'accord, en accroissant le nombre de militaires étrangers sur le territoire de la RDC, a pour conséquence de faire perdre « un contrôle sur le territoire national », ce qui montre que le président Kabila « reconnaît l'incapacité de son pouvoir à répondre aux obligations élémentaires de l'État ». Pour les Forces acquises au changement (FAC), l'accord est qualifié de « sans objet », car il traite des conséquences de la crise et non des causes. Le député Lumeya Dhu Malegi du groupe des libéraux démocrates chrétiens a regretté que le texte ne soit pas plus injonctif à l'égard du M23 et du Rwanda, aucune sanction n'ayant été prévue à leur endroit. Un collectif de 46 ONG congolaises et internationales estime que « l'accord sera vain sans des mesures spécifiques supplémentaires ». Un avis moins négatif, mais plus prescriptif vis-à-vis du pouvoir est formulé par Vital Kamerhe, président de l'Union pour la nation congolaise (UNC). Il affirme que, pour garantir la paix, la RDC doit respecter les engagements prescrits en procédant à la restructuration des institutions de l'État. Le Réseau national des ONG des Droits de l'homme en RDC (RENADHOC) constate pour sa part que l'accord d'Addis-Abeba n'a pas « de valeur ajoutée » par rapport au pacte de Nairobi du 15 décembre 2006 cité plus haut. Quant au M23, ses délégués aux négociations de Kampala déclarent ne pas être concernés par l'accord (Umoja 8 mars 2013). Enfin, le Gouvernement par la voix du ministre des Médias, chargé des relations avec le Parlement et de l'initiation à la nouvelle citoyenneté et porte-parole du Gouvernement, Lambert Mende, accuse en juin le Rwanda de violer l'accord-cadre d'Addis-Abeba (Présidence de la RDC – Portail officiel 24 juin 2013).

La 68^e assemblée générale

Lors de la 68^e assemblée générale des Nations unies ouverte le 17 septembre portant sur le thème : « Le programme de développement pour l'après-2015 : Plantons le décor », le discours que prononça le président Kabila fut tout d'abord axé sur cette problématique générale. Ensuite, il aborda la situation de la RDC. « Sans paix, déclara-t-il, aucun progrès n'est envisageable (...) Cela est d'autant plus inacceptable que la rupture de la paix est le fait d'une agression extérieure. C'est la triste histoire de mon pays (...) c'est pour avoir posé un acte de solidarité en accueillant sur son territoire des réfugiés originaires du Rwanda que les populations congolaises de l'Est de mon pays sont privées de la paix. » Abordant la question de l'accord-cadre d'Addis-Abeba, il souligne : « Je voudrais réaffirmer la détermination de mon pays de s'acquitter de tous les engagements souscrits dans le cadre de cet accord-cadre. » Il cite alors les mesures adoptées à cet effet. Quant à la question du respect des principes de la charte des Nations unies, il ajoute : « Dénoncer la violation de ces principes est certes une bonne chose ; mais sanctionner ceux qui les violent est de

loin meilleur. Surtout quand la violation est établie, persistante et répétitive » (*La Prospérité* 27 septembre 2013).

Les réunions du Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité a tenu toute une série de réunions à divers niveaux au sujet de la région des Grands Lacs. La décision la plus importante prise par le Conseil de sécurité en ce qui concerne les conflits dans l'Est est l'adoption, en sa 6943^e séance, le 28 mars 2013, de la résolution 2098. Celle-ci complète l'accord-cadre d'Addis-Abeba auquel elle se réfère d'ailleurs. Par cette résolution, le Conseil de sécurité décide de « proroger jusqu'au 31 mars 2014 le mandat de la MONUSCO (...) », laquelle « disposera pour une période initiale d'un an et dans les limites de l'effectif maximum autorisé de 19 815 hommes, à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix, d'une "brigade d'intervention" comprenant notamment trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance, ayant son quartier général à Goma et placée sous le commandement direct du commandant de la force de la MONUSCO, qui aura pour responsabilité de neutraliser les groupes armés (...) et pour objectif de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la République démocratique du Congo et de préparer le terrain pour les activités de stabilisation. » Il est aussi à noter que le Conseil de sécurité ne condamne pas seulement le M23, mais aussi « les FDLR, les Forces démocratiques alliées, l'APCLS, la LRA, les divers groupes maï-maï et les autres groupes armés ». Il « réaffirme que les personnes responsables d'atteintes aux Droits de l'homme et de violations du droit international humanitaire devront répondre de leurs actes et ne devraient pas pouvoir prétendre à une intégration dans les FARDC ou d'autres forces de sécurité de l'État » (Nations unies 28 mars 2013).

L'idée de mettre sur pied « une force internationale neutre » poursuivant des objectifs semblables évoquée au sommet de l'Union africaine des 15 au 16 juillet 2012³¹ se trouve ainsi avalisée par les Nations unies. Les troupes seront progressivement amenées à Goma. La brigade se compose de troupes de Tanzanie, d'Afrique du Sud et du Malawi et comporte 3069 militaires. Le 8 mai, les membres du Conseil de sécurité condamnaient « avec la plus grande fermeté l'attaque ciblée et la tentative de prise d'otages perpétrées le 7 mai (...) contre un convoi militaire de la MONUSCO ». Ils rappelaient leur décision d'étendre les sanctions prévues par la résolution 2078 en ce qui concerne les

³¹ Voir Bouvier, Omasombo & Rashidi 2013.

« individus et entités qui planifient des attaques contre des soldats de la paix de la MONUSCO, les facilitent ou y participent » (Nations unies 8 mai 2013).

Lors d'une réunion organisée au niveau ministériel le 25 juillet et présidée par le secrétaire d'État des États-Unis, John Kerry, le Conseil « a renouvelé (...) son appui à l'instauration d'une paix et d'une sécurité durables en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs en adoptant une déclaration présidentielle dans le cadre d'un débat de haut niveau sur la situation dans la région des Grands Lacs ». Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, son envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs, Mary Robinson, et le président du groupe de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, prirent part à cette séance. John Kerry souligna que « l'accord-cadre est un premier pas capital accompli en direction de la paix », mais il fit remarquer que « la question clef qui se pose est de savoir si les engagements qui figurent dans cet accord vont, ou non, se concrétiser ». Il ajouta que « les États-Unis étaient préoccupés par les récentes annonces selon lesquelles des soutiens extérieurs au Mouvement du 23 mars (M23) auraient repris ». Il a insisté pour que « toutes les parties mettent fin à tout appui aux groupes armés et pour que tous les gouvernements de la région combattent l'impunité qui semble endémique ». Ban Ki-moon, de son côté, déclara que « toutes les parties doivent revenir le plus rapidement possible aux pourparlers de Kampala » et estima que « les perspectives pour une paix durable dans l'est de la RDC sont meilleures que jamais ». Il ajouta cependant que les groupes armés et les milices ne semblent pas « engagés de manière sincère dans le processus de paix ». Le président de la Banque mondiale a plaidé « pour l'adoption d'une approche régionale du conflit, en prenant en compte des problèmes liés notamment à l'insuffisance d'accès à la terre et ceux liés à l'exploitation et à l'extraction illégales des minéraux et des bois précieux ». Le ministre des Affaires étrangères, Coopération internationale et Francophonie, Raymond Tshibanda, dressa le bilan des mesures adoptées en divers domaines comme l'armée, la police nationale, la gestion des finances publiques, l'administration publique et les tribunaux, la décentralisation, la réforme de la CENI, afin pour la RDC de « remplir ses obligations ». Il dénonça comme étant « sans fondement » les accusations selon lesquelles les FARDC, la brigade d'intervention et la MONUSCO collaboreraient avec les FDLR. Quant aux allégations relatives « à des actes supposés de maltraitance de prisonniers, à des traitements inhumains et dégradants et à des profanations de corps de combattants tués, il a indiqué que des enquêtes venaient d'être lancées pour établir la vérité ». Enfin, au sujet des négociations de Kampala, il fit remarquer que « forts de notre expérience des accords conclus avec les rebelles en 2003, 2006 et 2009 (...) nous ne sommes pas prêts à signer un accord qui, en consacrant l'impunité et en réintégrant dans les forces armées des personnes

faisant l'objet de poursuites judiciaires ou de sanctions internationales, jetterait les bases d'une nouvelle rupture de la paix ». La ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Rwanda, Louise Mushikiwabo, fit état, elle aussi, des dispositions adoptées en vue de la mise en œuvre de l'accord-cadre (Nations unies 25 juillet 2013).

Mary Robinson et Martin Kobler, représentant spécial du secrétaire général des Nations unies en RDC, tinrent une réunion d'information devant le Conseil de sécurité par vidéo-conférence le 21 octobre. Mary Robinson fit le point sur les négociations de Kampala. Selon elle, les parties sont parvenues à s'entendre sur 8 des 12 articles du projet d'accord. Mais un terrain d'entente est difficile à trouver sur les questions qui ont posé problème tout au long des pourparlers, comme l'amnistie, le désarmement et l'intégration du M23. Kobler affirma que la situation sur le terrain reste très instable et source de graves préoccupations. Un renforcement de la présence de militaires des deux côtés de la ligne de front a été observé. Le M23 a tiré deux fois sur des hélicoptères non armés de l'ONU et renforcé ses positions offensives. La MONUSCO a déploré le fait qu'aucun des responsables notamment des viols de masse commis en novembre 2012 à Minova par des troupes des FARDC n'a été déféré à la justice près d'un an après que les crimes eurent été commis (Nations unies 21 octobre 2013).

Le même jour, le Conseil de sécurité entendit le rapport de la mission que ses membres avaient effectuée en RDC, en Ouganda, au Rwanda et en Éthiopie du 3 au 9 octobre dans le but principal d'évaluer la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Addis-Abeba. Le représentant du Maroc, Mohammed Loulichki, souligna auprès de ses interlocuteurs congolais – le président de la République, le Premier ministre, d'autres ministres, ainsi que des acteurs de la société civile – que l'accord-cadre reste la meilleure base de travail pour une solution durable à la crise dans l'Est. Il ajouta qu'il ne sera pas possible d'y instaurer une paix durable tant que les ingérences extérieures maintiendront un climat d'insécurité. Le représentant du Royaume-Uni, Mark Lyall Grant, souligna la nature régionale de la crise et la nécessité d'éviter les erreurs commises en 2009. Le représentant des États-Unis, Jeff de Laurentis, lors de l'étape rwandaise, signala que Kagame s'était demandé si la communauté internationale « comprend réellement les causes du conflit dans l'Est de la RDC et dans l'ensemble de la région des Grands Lacs ». Il exhorta néanmoins l'ensemble des pays de la région à participer activement à la neutralisation des groupes armés, ce qui implique qu'« aucune assistance » ne saurait leur être apportée (Nations unies 21 octobre 2013).

Dans l'exposé que fit Martin Kobler le 11 décembre au Conseil de sécurité, il déplorait « qu'après sa défaite militaire, le M23 ait continué de recruter des

combattants et mené, semble-t-il, des activités dans la province de l'Ituri, dans le nord-est de la RDC » (Nations unies 13 janvier 2014). Le M23 démentit ces propos.

3.3. Réunions de la CIRGL

Le Forum des parlements de la CIRGL consacré à la situation sécuritaire dans l'Est du Congo tint ses assises du 23 au 24 janvier 2013 à Kinshasa. Il adopta, entre autres, les recommandations suivantes : « Encourager le Gouvernement de la République démocratique du Congo et la médiation ougandaise à finaliser le processus d'évaluation de l'accord de paix du 23 mars 2009 pour mettre fin de façon définitive au conflit armé ; encourager le Conseil de sécurité des Nations unies à procéder dans le meilleur délai, en collaboration avec les Organisations Régionales Africaines, à la requalification du mandat de la Mission des Nations unies pour la stabilisation de la paix en République démocratique du Congo (MONUSCO) afin de lui permettre d'imposer la paix en cas de nécessité » (Groupe L'Observateur 28 janvier 2013).

La CIRGL a tenu deux sommets extraordinaires durant l'année 2013. Le premier a eu lieu le 31 juillet à Nairobi. Le communiqué publié à l'issue de ce sixième sommet extraordinaire est libellé ainsi : « Le Sommet (...) après avoir évalué la situation sécuritaire à l'Est de la République démocratique du Congo (...) a décidé ce qui suit : 1. Soutien au dialogue de Kampala (...) ; 2. Réaffirme le soutien à la mission de la Brigade d'intervention d'éradiquer toutes les forces négatives conformément aux résolutions de la CIRGL et la résolution 2098 du Conseil de sécurité de l'ONU et son opérationnalisation au plus tard le 1^{er} septembre 2013 » (CIRGL 1^{er} août 2013).

Un peu plus d'un mois plus tard se tint le 7^e Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement à Kampala le 5 septembre sur la situation sécuritaire dans l'Est de la RDC. Après avoir fermement condamné « les récents lancements d'obus sur Munigi et Goma (...) les récents lancements d'obus du territoire de la RDC (...) sur le territoire du Rwanda », les participants ont ordonné que « le dialogue de Kampala reprenne dans un délai de trois jours suivant ce Sommet extraordinaire de la CIRGL et soit conclu dans une période maximale de 14 jours durant lesquels les forces en présence sont appelées à observer un maximum de retenue afin de permettre au dialogue d'être rapidement conclu ». Ils ont aussi ordonné « au M23 d'arrêter toutes les activités militaires, les activités de guerre et les menaces de renverser le Gouvernement légitime de la RDC » (CIRGL 5 septembre 2013). Mary Robinson était présente à ce sommet et déclara que « les pourparlers de Kampala ne vont pas bien, ils

ont duré trop longtemps, mais nous devons les pousser vers une conclusion sans amnistie pour les auteurs des pires crimes, et c'est à cela que nous travaillons » (*Le Potentiel Online* 5 septembre 2013).

Un Sommet conjoint de la CIRGL et de la SADC consacré à la situation sécuritaire à l'est de la RDC se tint le 4 novembre à Pretoria. La RDC était représentée par le président Kabila et le ministre attaché à la présidence et en charge de la Défense nationale. Dans le communiqué publié à l'issue des travaux, il est acté entre autres que « le Sommet commun a appelé instamment l'ensemble des signataires de l'accord-cadre de l'ONU pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région d'honorer les engagements qu'ils ont pris en faveur de la mise en œuvre de cet instrument (...) (il) a exhorté les États membres de la SADC et de la CIRGL d'honorer l'application des critères et des indicateurs de l'accord-cadre de l'ONU (...) (il) a exhorté les États membres de la SADC et de la CIRGL de livrer les forces négatives à leur pays d'origine dans l'esprit de l'accord-cadre de l'ONU (...) » (SADC & CIRGL 4 novembre 2013).

3.4. *L'Union africaine*

Deux sommets de l'Union africaine eurent lieu durant l'année 2013. Le premier, qui est en fait le vingtième de cette organisation, s'est tenu du 21 au 28 janvier à Addis-Abeba. Le thème choisi pour ce sommet était « Panafricanisme et renaissance africaine ». Le président Kabila figurait parmi les chefs d'État présents. Les discussions portèrent surtout sur les conflits dans le continent et en particulier sur les cas du Mali, de la RDC et de la République centrafricaine (African Union 21-28 janvier 2013). Mais, en ce qui concerne le Congo, ce qui retint avant tout l'attention, ce fut l'échec de la signature d'un accord-cadre de paix que présentait Ban Ki-moon (*Afrique Rédaction* 29 janvier 2013).

Lors du second sommet qui s'est tenu du 19 au 27 mai à Addis-Abeba et au cours duquel eurent lieu les cérémonies du cinquantenaire de l'Union africaine le 25 mai, il fut question de la RDC dans les décisions adoptées au cours des débats portant sur le thème de la paix et de la sécurité sur le continent, en ces termes : « *Assembly welcomed the progress made (in) the Great Lakes Region with the signing of Peace, Security and Cooperation Framework (...) (and) in peace building and post-conflict recovery in (...) Democratic Republic of Congo* » (African Union 19-27 mai 2013). Or, cette fois également, ce ne sont pas les séances officielles qui polarisèrent l'attention, mais une réunion à huis clos en marge du sommet. Y assistaient Ban Ki-moon, les présidents Kabila, Kagame et Museveni, ainsi que plusieurs autres chefs d'État de la région des

Grands Lacs. Le secrétaire général des Nations unies a déclaré qu'une paix durable n'était possible dans la région que « si tous les pays signataires (de l'accord-cadre) travaillent ensemble pour sortir de l'impasse politique (...) » (*Le Potentiel* 27 mai 2013). De son côté, le président tanzanien, Jakaya Kikwete, aurait posé une question taboue, à savoir : Pourquoi le régime rwandais ne pourrait-il pas dialoguer avec son ennemi des FDLR ? Pour lui, une solution durable à la crise n'est possible que si un dialogue est ouvert avec toutes les forces rebelles y compris entre le FDLR et le Rwanda et entre l'ADF/NALU et l'Ouganda. Le Rwanda n'a pas apprécié ! (RFI 27 mai 2013.)

3.5. *Sommets de la SADC*

Le 8 février 2013 eut lieu à Maputo un sommet extraordinaire des chefs d'État et de Gouvernement, au cours duquel fut examinée la situation politique en RDC et auquel assistait le président Kabila. Il y fut décidé d'envoyer une force de maintien de la paix dans l'Est pour y combattre les groupes armés (*Le Potentiel* 9 février 2013).

Au cours du sommet extraordinaire des chefs d'État et de Gouvernement du 15 juin à Maputo consacré à Madagascar, au Zimbabwe et à la RDC, il fut notamment acté au sujet de cette dernière : « *Summit noted that there is a need for engagement among all political stakeholders in the DRC in order to find a lasting solution for peace, security and stability (...) Summit appealed to the Republics of Rwanda and Uganda to consider engaging all the negative forces in an effort to find a lasting political solution in the Great Lakes Region under the Peace, Security and Cooperation framework* » (SADC 15 juin 2013).

Le 33^e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement qui eut lieu à Lilongwe les 17 et 18 août 2013 se pencha à nouveau sur la situation en RDC. « *On DRC, Summit welcomed the deployment of the SADC intervention Brigade in DRC (...) commended the signing of the Peace, Security and Cooperation Framework and the adoption by the UN Security council of Resolution 2098 (...) commended the Kampala Talks (...) and noted that the Talks have become protracted and that, at some point, a reasonable deadline should be considered (...)* » (SADC 18 août 2013). Vœu pieux s'il en fut !

Enfin, le sommet de la troïka en charge de la politique, de la défense et de la sécurité qui se réunit le 11 septembre à Windhoek exprima sa préoccupation quant au déploiement de troupes rwandaises le long de la frontière avec la RDC (Portail officiel de la province du Nord-Kivu 14 septembre 2013).

3.6. Réaménagement de la politique des États-Unis

Avant de se pencher sur les éléments qui sont à l'origine de la révision de la politique du président Obama envers la RDC, il convient de rappeler brièvement ce que furent, dans un premier temps, ses options en ce domaine. Au cours de son premier mandat, sa politique vis-à-vis du Congo s'inscrit dans le prolongement de celle du président Clinton. Or, le rôle important que joua Susan Rice durant l'ère Clinton fut marqué par son attitude envers le Rwanda. Celui-ci bénéficiera tout au long de son parcours en tant que secrétaire d'État adjointe pour les affaires africaines de son extrême bienveillance³². Les États-Unis entreprendront avec l'État rwandais une politique suivie de coopération, notamment sur le plan militaire. Selon le professeur à l'Université de Syracuse S.N. Sangmpan, cette politique « pro-rwandaise » dans le chef du président Clinton s'explique par un sentiment de culpabilité pour avoir « failli à sa mission de protéger les Tutsis contre le génocide en 1994 ». Il ajoute à propos de cette politique que « Rice et ses collègues ont joué un rôle crucial dans son élaboration » (Sangmpan 3 avril 2013). Mais, à côté de ces justifications, différents facteurs fournissent d'autres raisons à l'adoption de ladite politique. Le profil de Kagame, étant aux yeux de certains un modèle de gestion pour la région voire l'Afrique entière, en est un. Le fait que le Rwanda, pays largement catholique et mené d'une main de fer, constitue un rempart contre l'expansion de l'islam en est un autre. Le caractère autocratique du régime ne semble peser d'aucun poids face à ces « qualités ».

Mais plusieurs changements vont intervenir qui moduleront la politique américaine envers le Rwanda de façon moins favorable. Les preuves et les témoignages sur les interventions du Rwanda en RDC, dont le dernier rapport de Human Rights Watch, s'accumulant de façon flagrante, les démentis répétés des autorités rwandaises perdent toute crédibilité. Les énormes dommages causés à la population congolaise par le M23 sont tels qu'il est devenu politiquement difficile d'apparaître comme un soutien inconditionnel du Rwanda. La nomination de John Kerry à la tête du département d'État le 21 décembre 2012 change la donne. Au cours de la réunion spéciale du Conseil de sécurité du 25 juillet 2013 qu'il présida, le ton ferme de son intervention fut remarqué : « Je veux le dire avec insistance ici aujourd'hui, toutes les parties doivent cesser de soutenir les groupes rebelles armés, tous les gouvernements doivent faire en sorte que ceux qui violent les Droits de l'homme (...) en soient tenus responsables » ; il ne mit pas en cause cependant nommément le Rwanda (Radio Okapi 25 juillet 2013). Deux jours plus tôt, Jennifer Psaki, porte-parole du département d'État,

³²Susan Rice avait effectué un voyage au Rwanda en 1994 qui l'avait profondément marquée.

avait déclaré devant la presse : « Nous appelons le Rwanda à cesser immédiatement tout soutien au M23, à retirer son personnel militaire de l'Est de la RDC et à respecter ses engagements » (*Le Congolais* 24 juillet 2013). D'une façon générale, de nombreux États ont pris fait et cause pour la fin des conflits dans l'Est et le soutien à l'accord-cadre d'Addis-Abeba. Autre élément encore qui modifie l'environnement politique : la Tanzanie qui participe militairement à la brigade d'intervention est diplomatiquement en conflit avec le Rwanda. Le type de régime rwandais n'est plus porté aux nues ! Il devenait donc difficile pour les États-Unis d'apparaître encore comme un soutien inconditionnel de ce pays. Des mesures sont adoptées qui témoignent des nouvelles orientations de leur politique. En juillet 2012, ils sanctionnent le Rwanda en suspendant pendant un an leur aide militaire pour une somme de 200 000 dollars. Décision qui fut estimée symbolique et plus politique que militaire, mais qui néanmoins est un signal de la fin de la lune de miel (RFI 24 juillet 2012). En octobre 2013, de nouvelles sanctions sont adoptées pour le fait de recrutement d'enfants-soldats dans les forces du M23. Il s'agirait de suspendre l'assistance en matière de formation et d'entraînement militaire pour l'année budgétaire 2014 (Radio Okapi 3 octobre 2013).

Cependant, dans une interview à Radio France Internationale fin octobre, l'envoyé spécial des États-Unis pour les Grands Lacs, Russell Feingold, infléchit cette réorientation de la politique américaine. Il déclarait en effet : « Avec le Rwanda, notre objectif est d'avoir une relation positive et continue. C'est un pays ami des États-Unis, nous sommes admiratifs devant les progrès enregistrés par ce pays d'autant plus qu'il a dû traverser une énorme tragédie, il y a vingt ans à peine. Nos préoccupations quant au soutien vis-à-vis du M23 nuisent à une relation qui est par ailleurs excellente. Donc nous aimerions beaucoup travailler avec le Rwanda pour permettre aux pourparlers de Kampala d'aboutir (...) » Il affirme au sujet des « problèmes posés par le M23 » : « Ce qu'il nous faut, c'est un accord de paix négocié (...) selon moi, un effort militaire plus poussé risque de mettre en péril les pourparlers de Kampala, et par là même la possibilité de voir le M23 rendre les armes. » Mais en ce qui concerne la proposition du président de la Tanzanie, Jakaya Kikwete, concernant des négociations entre les FDLR et le Rwanda, rejetée par Kagame, il déclare : « Je ne crois pas que des pourparlers entre une nation souveraine et un groupe armé, comme s'ils étaient deux parties égales, soit le meilleur moyen de résoudre ce type de problème » (RFI 29 octobre 2013). Deux poids deux mesures donc en ce qui touche, d'une part, le conflit RDC-M23 et, d'autre part, le conflit Rwanda-FDLR.

Le 6 décembre, Feingold plaide pour un dialogue à l'échelle régionale. Les discussions à y mener « devraient inclure (...) des problématiques comme celles

des groupes armés, les questions des frontières, mais aussi des thématiques qui concernent la région dans son ensemble » (RFI 6 décembre 2013). L'allusion aux frontières suscita des réactions indignées au Congo. *Le Potentiel*, par exemple, évoqua « le pavé de Russell Feingold à RFI ». « C'est une preuve, juge le quotidien, de la détermination de la communauté internationale de faire accréditer (...) l'idée de la révision des frontières de la RDC » (*Le Potentiel Online* 9 décembre 2013). Russell Feingold fit paraître un rectificatif, soulignant que son propos avait été mal interprété et qu'il s'agissait d'un problème de sécurisation des frontières. Le 20 décembre, répondant aux questions de *Jeune Afrique*, il faisait observer qu'outre le M23, « non seulement il y a d'autres groupes armés, mais il y a des problèmes de sécurité des frontières, de retour des réfugiés et des personnes déplacées. Ces problèmes-là ne se résoudront pas si nous ne créons pas un dialogue, conduit, évidemment, par les Africains. » À propos des FDLR, il estime que « le M23 (...) a été défait militairement avec l'aide de la Communauté internationale. Les FDLR doivent connaître le même sort. Il en va de la crédibilité de la Communauté internationale » (*Jeune Afrique* 20 décembre 2013).

Conclusion

Pour nombre d'observateurs, l'année 2013 aurait dû être celle d'un tournant vers la pacification de l'Est du Congo et vers l'adoption de réformes structurelles sur le plan politique et administratif, y compris au niveau des problèmes de sécurité. Certes, l'année a été chargée. Elle a vu un nombre considérable de voyages officiels, de réunions, de Concertations, accompagnés de déclarations d'autosatisfaction comme cela a été montré dans cet article. Il s'agissait d'effacer les effets déplorable des élections de 2011. Des améliorations furent d'ailleurs incontestablement apportées en divers domaines : l'administration, l'armée, la police nationale, etc., sous la pression, notamment, des puissances extérieures. La croissance économique continua à être au rendez-vous. Les opérations de marketing politique ne manquèrent pas. Mais finalement, comme souvent souligné, les progrès accomplis ne suffirent pas à modifier sensiblement les conditions de vie quotidienne de la grande majorité de la population. Dès lors, finalement, il n'eurent que peu d'effet en matière d'opinion publique.

L'année 2013 aura été, tout au plus, celle de quelques embellies ternies par les attaques menées simultanément le 30 décembre à Kinshasa, Lubumbashi et Kindu par des jeunes se réclamant du pasteur Joseph Mukungubila. Dans la capitale congolaise, ils s'en sont pris à la Radiotélévision nationale y commentant une prise d'otages, ainsi qu'à l'aéroport de N'djili et à l'État-major de l'armée au camp Tshatshi. À Kindu, l'attaque s'est portée sur la base militaire de l'aéroport. À Lubumbashi, c'est à la résidence du pasteur que les échanges

de tir ont eu lieu. En fin de journée, le ministre de la Défense, Alexandre Luba Ntambo, déclarait que la situation était totalement aux mains de l'armée. Le bilan des événements, selon le porte-parole du Gouvernement, Lambert Mende, s'élève à 103 morts dont 94 du côté des assaillants. Il a reconnu que : « Il y a un problème d'efficacité dans la sécurisation des bâtiments publics ». À noter que, selon *La Libre Belgique*, le nombre de morts serait beaucoup plus élevé, en particulier à Lubumbashi (Cros 31 décembre 2013, 2 janvier 2014 ; Radio Okapi 31 décembre 2013 ; RFI 30 décembre 2013).

Ces derniers événements démontrent que l'instabilité, la volatilité et l'imprévisibilité des menaces demeurent les caractéristiques de la situation sécuritaire. La question fondamentale qui se pose est de toute évidence : comment est-il possible qu'une telle opération ait pu se dérouler ? Même si les forces armées ont rapidement rétabli l'ordre, la crédibilité des pouvoirs publics est une fois de plus remise en question. Les chants de victoire qui ont suivi la déroute du M23, l'enthousiasme manifesté par la population à l'égard de Kabila lors de son voyage dans l'Est, malgré quelques notes dissonantes à Goma dues aux manifestations de la Lucha³³, ne seront que des phénomènes sans lendemain. Malgré quelques améliorations apportées en matière de sécurité et d'administration, la conception de l'autorité et la pratique gestionnaire de l'État n'ont pas changé. Comme nous l'écrivions en 2012 : « le pouvoir est resté enfermé dans ce microcosme autocentré, où le verbe tient lieu d'accomplissement » (Bouvier, Omasombo & Rashidi 2013 : 280). En effet, les promesses restées sans suite sont légion, celles qui sont honorées ne le sont souvent qu'incomplètement ou imparfaitement. Ainsi les Concertations nationales, qui avaient été annoncées comme un dialogue « ... ouvert à toutes les forces politiques et sociales » (Discours sur l'état de la nation du 15 décembre 2012, comme « un cadre pour les échanges entre toutes les forces vives de la nation » (Message de vœux 2013), ont déçu, car leur organisation n'a pas correspondu au schéma annoncé et n'a pas été à la mesure des attentes que les propos du président avaient suscitées. La logistique de la démobilisation et de la réinsertion sociale prévues dans la déclaration du 12 décembre 2013 manque d'un plan national d'organisation, ce dont Martin Kobler s'est d'ailleurs inquiété. La loi portant création de la Cour constitutionnelle votée en octobre 2010 n'a été promulguée que le 15 octobre 2013 et la Cour n'a toujours pas été mise en place. La loi portant fixation des limites des provinces et de la ville de Kinshasa votée par le Sénat en 2012 ne l'est toujours pas par l'Assemblée nationale, alors que les promesses sur la mise en œuvre ou l'activation du processus de décentralisation sont pro-

³³ La Lucha est un groupe de jeunes « indignés » créé à Goma en 2012. Voir Rigaud 16 décembre 2013.

diguées depuis des années et viennent d'être renouvelées par le président de la République. La liste est longue de semblables cas de figure. Cette césure entre le verbe et l'accomplissement, ou le suivi, n'est pas sans conséquence sur les rapports gouvernant-gouverné : les promesses suscitent l'espérance, l'inaction provoque la rancœur. Celle-ci avive les mécontentements, nourrit l'exaspération, finit par pousser une partie de la population à la rébellion. Ce type de gouvernance qui s'enroule, s'enracine sur sa propre volonté de puissance plutôt que sur toute autre cible est en lui-même générateur des phénomènes d'instabilité et de volatilité évoqués plus haut, obstacles et embûches pour les réformes en profondeur réclamées tant sur le plan interne que sur le plan international. Si des succès sont rencontrés sur le plan macroéconomique, il n'en demeure pas moins qu'en ce qui concerne le classement selon le critère de la facilité de faire des affaires, la RDC se classe en 2013 181^e sur 185 (IFC & The World Bank 2013 : 3). Les stratégies que le président met en œuvre débouchent sur des cercles vicieux autodestructeurs et, dans un tel contexte, ses tentatives pour contrer les effets pervers des élections de 2011 risquent de se révéler vaines.

Bibliographie

7sur7.cd. 12 septembre 2013 ; 5 mars 2013.

ACP. 10 octobre 2013 ; 11 octobre 2013 ; 13 octobre 2013.

ADIAC. 11 décembre 2013

AFP. 8 février 2013 ; 25 août 2013 ; 28 août 2013 ; 31 août 2013 ; 3 octobre 2013 ; 11 novembre 2013.

African Union :

- Panafricanism & African Renaissance, 20th AU Summit, 21-28 janvier 2013.

- Panafricanism & African Renaissance, 21st AU Summit, 19-27 mai 2013.

AfrikArabia. 14 avril 2013 ; 10 octobre 2013.

Afrique Rédaction. 29 janvier 2013 ; 10 mai 2013 ; 6 août 2013 ; 4 novembre 2013.

afriquinfos.com. 31 mars 2013 ; 28 août 2013.

Airault, P. 2013 (11 novembre). « Grands Lacs – Comment Kagame a perdu la bataille contre Kabila ». *Afrique Asie*.

APO-OPA. 2013 (15 février). *Le Premier ministre de la République démocratique du Congo, Augustin Matata Ponyo Mapon, se félicite des résultats obtenus lors de sa tournée à New York et Washington du 3 au 9 février*.

ASADHO. 2013. « L'ASADHO dénonce l'absence des débats démocratiques aux Concertations nationales ». In *Communiqué de presse n° 0034/ASADHO/2013*.

Belga. 17 juin 2013.

Berwouts, K. 2013 (5 novembre). « Congo : waiting for M24 or a real window of opportunity ». *African Arguments*.

Bouvier, P., Omasombo J. & Obotela Rashidi, N. 2013. « RDC 2012 : La fracture ». In S. Marysse & J. Omasambo (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 241-285.

Bukavuonline.com. 8 octobre 2013 (« Discours du président Joseph Kabila à l'occasion de la clôture des Concertation nationales le 5 octobre 2013 ») ; 11 décembre 2013.

Cabinet du président de la République :

- Constitution de la République démocratique du Congo. 18 février 2006. *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 47^e année, numéro spécial.

- Décret n° 09/32 du 8 août 2009 prescrivant un recensement général de la population et de l'habitat en République démocratique du Congo. *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 1^{re} partie n° 22.

- Loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

- Décret n° 011/36 du 31 août 2011 portant organisation et fonctionnement du recensement général de la population et de l'habitat.

- Promulgation par le président de la République de la loi n° 13/011 du 21 mars 2011 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Droits de l'homme.

- Loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de cassation.

- Lois autorisant la ratification de l'ordonnance-loi n° 13/002 et n° 13/003 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances respectivement du pouvoir central, des provinces ainsi que des entités territoriales décentralisées.

- Allocution du président à l'occasion de l'ouverture de la session ordinaire de mars 2013. 15 mars 2013.

- Loi organique n° 13/010b du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement, compétence de l'ordre judiciaire.

- Loi organique n° 13/012 du 9 avril 2013 modifiant et complétant la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

- Ordonnance n° 13/020 du 13 mai 2013 portant création, organisation et fonctionnement du mécanisme national de suivi et de supervision de la mise en œuvre des engagements souscrits aux termes de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région du 24 février 2013.

- Ordonnance n° 13/022 du 21 mai 2013 portant nomination de François Muamba Tshishimbi en qualité de coordonnateur du mécanisme national de suivi et de supervision de la mise en œuvre des engagements souscrits aux termes de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région.

- Allocution du président à l'occasion de l'ouverture de la session ordinaire de mars 2013. 5 juin 2013.

- Ordonnance n° 13/058 du 12 juin 2013 portant investiture des membres de la Commission électorale nationale indépendante.

- Décret n° 13/023 du 13 juin 2013 conférant le statut de ville aux agglomérations de Wembo-Nyama et de Tshumbe dans la Province du Kasaï-Oriental. *Journal Officiel de la République démocratique du Congo* 54^e année, numéro spécial.

- Ordonnance n° 13/078 portant création, organisation et fonctionnement des Concertations nationales. 26 juin 2013.

- Communiqué de presse relatif à la visite de travail effectuée de Son Excellence, Monsieur Joseph Kabila Kabange, président de la République démocratique du Congo. 19 juillet 2013.

CIRGL. 2013 (5 septembre). *Déclaration des chefs d'État et de Gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs sur la situation sécuritaire dans l'Est de la République démocratique du Congo*.

CIRGL. 2013 (13 décembre). *Déclaration conjointe des envoyés spéciaux pour les Grands Lacs sur la conclusion du dialogue de Kampala*.

Congo Forum. 10 juin 2013 ; 6 décembre 2013.

Congo News. 13 mars 2013 ; 15 juin 2013.

Cros, M.-F. 2013 (21 février). « Un prêtre belge a pu fuir les Maï Maï au Katanga ». *La Libre Belgique*.

Cros, M.-F. 2013 (6 mai). « Des complots politiques en série ». *La Libre Belgique*.

Cros, M.-F. 2013 (28 août). « Des islamistes au Nord-Kivu – Le professeur Prunier relativise le cri d'alarme congolais ». *La Libre Belgique*.

Cros, M.-F. 2013 (31 décembre). « Un pasteur rate son coup de force à Kin ». *La Libre Belgique*.

Cros, M.-F. 2014 (2 janvier). « 168 morts rien qu'à Lubumbashi ». *La Libre Belgique*.

CVD. 2013 (16 octobre). *Déclaration politique de la coalition pour le vrai dialogue en République démocratique du Congo*. Kinshasa.

digitalcongo.net. 23 février 2013 ; 20 septembre 2013.

DIPODEC. 2013 (14 septembre). *Communiqué de presse : RDC : Concertations nationales et échos de la diaspora*.

Échos Grands Lacs. 3 juin 2013.

Fondation Abeo. 10 juillet 2013.

Forum des As. 4 avril 2013 ; 17 août 2013 ; 11 septembre 2013.

Groupe l'Avenir. 2013 (16 février). *Compte-rendu de la 5^e réunion du Conseil des ministres du vendredi 22 février 2013.*

Groupe l'Avenir. 23 mai 2013 ; 27 juin 2013.

Groupe l'Avenir. 2013 (22 août). *Concertations nationales. Divergences de vue aplanies.*

Groupe l'Observateur. 2013 (28 janvier). *Résolution de l'Assemblée plénière du Forum des Parlements de la CIRGL sur la situation sécuritaire dans l'Est de la République démocratique du Congo.* Kinshasa.

Groupe l'Observateur. 6 février 2013.

IFC & The World Bank. 2013. *Doing Business 2013 : Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.*

Institut de la Vallée du Rift, Projet UAMALA. 2013. *Les Mai-Mai Yakutumba – Résistance et racket au Fizi.*

International Crisis Group. 2013. « Comprendre les conflits dans l'Est du Congo (I) : la plaine de la Ruzizi ». In *Rapport Afrique n° 206.*

IRIN. 18 décembre 2013.

Jeune Afrique. 25 mars 2013 ; 25 octobre 2013 ; 20 décembre 2013.

KongoTimes ! 23 janvier 2013 ; 13 mai 2013 ; 27 septembre 2013 ; 10 octobre 2013 ; 18 octobre 2013. <http://afrique.kongotimes.info/>

L'Avenir. 30 janvier 2013 ; 14 mars 2013 ; 8 août 2013.

La Conscience. 4 janvier 2014.

La Prospérité. 9 février 2013 ; 9 juillet 2013 ; 10 octobre 2013 ; 24 décembre 2013.

La Prospérité. 2013 (27 septembre). « Discours du président de la République à la 68^e assemblée générale des Nations unies le 26 septembre 2013 ».

laprosperiteonline.net. 20 juin 2013 ; 27 juin 2013 ; 18 juillet 2013.

Le Congolais. 20 février 2013 ; 24 juillet 2013.

Le Monde. 16 décembre 2013.

Le Phare. 15 février 2013 ; 16 avril 2013, 18 avril 2013 ; 10 juin 2013 ; 13 juin 2013 ; 17 octobre 2013 ; 4 décembre 2013.

Le Potentiel. 9 février 2013 ; 28 février 2013 ; 28 mars 2013 ; 27 mai 2013 ; 3 juillet 2013 ; 26 juillet 2013 ; 25 septembre 2013 ; 29 septembre 2013 ; 4 octobre 2013 ; 5 novembre 2013 ; 25 novembre 2013 ; 30 décembre 2013.

Le Potentiel Online. 12 juin 2013 ; 1^{er} juillet 2013 ; 30 juillet 2013 ; 11 août 2013 ; 27 août 2013 ; 5 septembre 2013 ; 10 septembre 2013 ; 24 septembre 2013 ; 9 décembre 2013 ; 21 décembre 2013.

Liégeois, F. 2012 (25-29 juin). « Les bases de la refondation de l'État en RDC. Faire du neuf avec du vieux, la justice congolaise est-elle réformable ? ». In *Colloque international sur la gouvernance et la refondation de l'État en RDC*.

L'Observateur. 2013 (8 septembre). « Discours du chef de l'État à l'occasion de l'ouverture des Concertations nationales le 7 septembre 2013 ».

L'Observateur. 6 février 2013 ; 26 septembre 2013 ; 10 octobre 2013 ; 23 décembre 2013 ; 27 et 29 décembre 2013.

Mediacongo.net. 30 octobre 2013.

MONUSCO :

- Bulletin électoral n° 19, période du 15 au 31 août 2013.

- Note d'information sur le processus électoral et l'actualité du processus électoral : situation au 6 mars 2013.

- Communiqué de presse du 24 mars 2013.

Mutinga, M. 2013 (3 septembre). *Lettre ouverte au président de la République datée du 3 mars 2013*. icicemac.com.

Nations unies :

- SC/11001, AFR/2615, PKO/343. 8 mai 2013.

- Rapport du secrétaire général sur la mise en œuvre de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région, S/2013/387. 28 juin 2013.

- Conseil de sécurité, CS/11078, 7011^e séance. 25 juillet 2013.

- Déclaration à la presse par le Conseil de sécurité concernant la République démocratique du Congo, SC/11108, AFR/2688, PKO/370. 29 août 2013.

- Les signataires de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région tiennent une réunion au siège de l'ONU à New York, SG/2197, AFR/2698. 23 septembre 2013.

- Conférence de presse du 25 septembre 2013.

- Communiqué de presse du 21 octobre 2013.

- Région des Grands Lacs : l'accord-cadre reste la meilleure base de travail pour une issue à la crise dans l'Est congolais, CS/11152. 21 octobre 2013.

- Résolution 2098, S/RES/2098. 28 mars 2013.

OCHA :

- Rapport hebdomadaire, province du Maniema. 26 février 2013 ; 3 septembre 2013 et 22 octobre 2013.

- Bulletin d'information humanitaire n° 18/13, province du Maniema. 25 juin 2013.

- Rapport hebdomadaire humanitaire, Province-Orientale. 3 décembre 2013.

- Bulletin d'information humanitaire n° 48/13, Province-Orientale. 10 décembre 2013.

- Bulletin d'information humanitaire n° 49/13, Province-Orientale. 17 décembre 2013.

Œil d'Afrique. 2013 (15 mars). « RDC : Fin ou prolongation des négociations de Kampala ? »

Pooled Fund. 2013. *Première allocation standard. Analyse stratégique des priorités provinciales (Province-Orientale : Ituri & Hubu)*.

Présidence de la RDC – Portail officiel :

- Communiqué de la Présidence de la République du 26 janvier 2013 pour le Cabinet du Président de la République.

- Communiqué final du Sommet tripartite (RDC-Angola-RSA). 12 mars 2013.

- Le président Kabila procède à l'ouverture de la 3^e session de la conférence des Gouverneurs de province. 19 mars 2013.

- Portail officiel. 24 juin 2013.

- Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle n° 13/026 du 15 octobre 2013.

- Ordonnance n° 13/108 du 23 octobre 2013 portant mesure collective de grâce.

- Compte rendu de la 10^e réunion extraordinaire du Conseil des ministres à Goma. 1^{er} décembre 2013.

- Le président Kabila s'entretient avec Ban Ki-moon et Abdou Diouf. 7 décembre 2013.

- Le président Kabila assiste à la célébration des 50 ans d'indépendance du Kenya. 12 décembre 2013.

Portail officiel de la province du Nord-Kivu. 2013 (15 mars). *Retard probable prévu ce 15 mars de l'accord sur les pourparlers de Kampala*.

Radio Okapi. 27 août 2012 ; 12 janvier 2013 ; 16 janvier 2013 ; 26 janvier 2013 ; 1^{er} février 2013 ; 18 février 2013 ; 20 février 2013 ; 21 février 2013 ; 25 mars 2013 ; 31 mars 2013 ; 2 avril 2013 ; 3 avril 2013 ; 5 avril 2013 ; 15 avril 2013 ; 21 mai 2013 ; 2 juin 2013 ; 6 juin 2013 ; 7 juin 2013 ; 17 juin 2013 ; 19 juin 2013 ; 26 juin 2013 ; 1^{er} juillet 2013 ; 8 juillet 2013 ; 13 juillet 2013 ; 17 juillet 2013 ; 26 juillet 2013 ;

28 juillet 2013 ; 10 août 2013 ; 21 août 2013 ; 24 août 2013 ; 27 août 2013 ; 1^{er} septembre 2013 ; 11 septembre 2013 ; 13 septembre 2013 ; 14 septembre 2013 ; 15 septembre 2013 ; 24 septembre 2013 ; 29 septembre 2013 ; 4 octobre 2013 ; 7 octobre 2013 ; 8 octobre 2013 ; 14 octobre 2013 ; 16 octobre 2013 ; 21 octobre 2013 ; 25 octobre 2013 ; 26 octobre 2013 ; 1^{er} novembre 2013 ; 9 novembre 2013 ; 11 novembre 2013 ; 25 novembre 2013 ; 26 novembre 2013 ; 13 décembre 2013 ; 16 décembre 2013 ; 17 décembre 2013 ; 18 décembre 2013 ; 19 décembre 2013 ; 28 décembre 2013 ; 29 décembre 2013 ; 31 décembre 2013.

RDC. 2013 (24 février). *Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région.*

RDC. 2013 (5 octobre). *Rapport général des travaux des Concertations nationales.* Kinshasa.

RDC. 2013 (24 mars). *Communiqué final du Sommet sous-régional des chefs d'État sur la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région.*

RDC. 2013 (12 décembre). *Déclaration de la République démocratique du Congo à la fin des pourparlers de Kampala.*

RDC. 2013 (12 décembre). *Déclaration sur les engagements du mouvement de M23 au terme du dialogue de Kampala.*

RDC, ministère des Médias. 2013. *Gouvernement Matata An I : la RDC à bras-le-corps.*

RDC, ministère des Mines. 2013. *Rapport final des travaux de la conférence sur la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier de la République démocratique du Congo.*

RDC, ministère du Plan et du suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité. 2013 (22 janvier). *Plaidoyer pour appuyer le processus du recensement en RDC. Le ministre du Plan et SMRM multiplient les audiences.*

RDC, ministère du Plan et du suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité. 2013 (14 juillet). *Recensement général de la population congolaise : l'étape de la cartographie annoncée.*

rdc.primature.cd. 2013 (13 mai). *Compte-rendu de la treizième réunion du Conseil des ministres.*

rdc.primature.cd. 2013 (23 octobre). *Discours du président Joseph Kabila devant le Congrès.*

reliefweb.int. 16 décembre 2013.

RFI. 16 mars 2013 ; 15 avril 2013 ; 30 avril 2013 ; 17 mai 2013 ; 24 juillet 2013 ; 9 et 13 septembre 2013 ; 16 octobre 2013 ; 29 octobre 2013 ; 25 et 26 octobre 2013 ; 22 novembre 2013 ; 3 décembre 2013 ; 6 décembre 2013 ; 30 décembre 2013.

Rigaud, Ch. 2013 (4 février). « RDC : Les nouveaux rebelles du Sud-Kivu ». *AfrikArabia.*

Rigaud, Ch. 2013 (14 avril). « RDC : Complots à répétition contre Joseph Kabila ». *AfrikArabia*.

Rigaud, Ch. 2013 (16 décembre). « La Lucha : Les Indignados de Goma ». *AfrikArabia*.

SADC. 2013 (17-18 août). *33rd Summit of SADC Heads of State and Government. Communiqué de presse*.

SADC. 2013 (15 juin). *Extraordinary Summit of the Heads of State and Government. Communiqué de presse*.

SADC & CIRGL. 2013 (4 novembre). *Communiqué du Sommet commun des chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté de développement de l'Afrique australe et de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs*.

SADC & CIRGL. 2013 (12 décembre). *Communiqué final conjoint CIRGL-SADC sur les pourparlers de Kampala*.

Sangmpan, S.N. 2013 (3 avril). « RDC/Rwanda : pourquoi Obama devrait se défaire de la politique de Clinton ». *Tribune franco-rwandaise*.

Syfia Grands Lacs. 18 janvier 2013. <http://syfia-grands-lacs.info/>.

The Voice of Congo. 4 novembre 2013.

Umoja. 8 mars 2013. <http://fr.umoja-org.com/>.

Union européenne. 2013 (13 décembre). *Déclaration conjointe des envoyés spéciaux pour les Grands Lacs sur la conclusion du Dialogue de Kampala. Action extérieure n° 131213/02*. Bruxelles.

VSV. 2013 (16 avril). « La VSV indignée de la condamnation des défenseurs des Droits de l'homme à Bandundu-Ville ». In *Communiqué de presse n° 013/RDC/VSV/CE/2013*.

Wondo, J.J. 2013 (19 juin). « Enfin des avancées dans la réforme des FARDC : promulgation annoncée des ordonnances présidentielles relatives aux FARDC ». *DESC-WONDO*.

LA DYNAMIQUE DES GROUPES ARMÉS DANS L'EST DU CONGO ET LE CAS DU M23

Dominic Johnson

Introduction

Les activités des groupes armés et leurs effets sur la population défrayent la chronique en République démocratique du Congo depuis les élections de 2011, et cela de manière encore plus intense que pendant la législature de 2006 à 2011¹. Le nombre de déplacés internes, qui était tombé en dessous de 2 millions en 2009 pour la première fois en dix ans, a recommencé à croître en 2011 pour dépasser le seuil de 1,5 million à la moitié de l'année 2011, de 2 millions au premier trimestre de 2012 et de 2,5 millions au dernier trimestre de la même année. Un an après, au moment de la défaite des rebelles du M23, le nombre avait presque atteint 2,7 millions sur une population totale d'environ 70 millions de Congolais².

Le deuxième mandat électoral du président Joseph Kabila fut d'abord placé sous le signe d'une « révolution de la modernité », mais, deux ans après sa réélection, l'insécurité toucha directement un tiers de la population et un quart du territoire national englobant toute la partie Est du pays, c'est-à-dire de la frontière avec la République centrafricaine jusqu'à celle avec la Zambie. Ceci rend impossible une réorientation des priorités gouvernementales vers le développement. La croissance économique reste en dessous des prévisions, les forces militaires internationales sous mandat onusien ont été multipliées et renforcées au lieu d'entamer le retrait prévu, et l'évolution politique du pays est devenue l'objet d'un encadrement international au lieu de s'en affranchir.

Le groupe armé le plus visible a été le Mouvement du 23 mars qui a dominé l'actualité congolaise entre le mois de mai 2012 et celui de novembre 2013. Le M23 s'est révélé représenter la rébellion la plus puissante du pays depuis la fin

¹ Ce chapitre repose essentiellement sur le travail de l'auteur comme rédacteur au journal allemand *Die Tageszeitung* (www.taz.de) à Berlin et aussi comme analyste du Pole Institute à Goma en RDC. Des remerciements sont dus à l'équipe du Pole Institute qui a facilité les missions sur le terrain, ainsi qu'à la correspondante régionale du *TAZ*, Simone Schlindwein, pour ses nombreux reportages et ses recherches réalisés sur le terrain concernant le M23.

² Chiffres selon UNOCHA-RDC : rapports de situation humanitaire <http://www.rdc-humanitaire.net>.

officielle en 2003 de la deuxième guerre du Congo, en réussissant à prendre la ville de Goma, capitale du Nord-Kivu. Son occupation par les rebelles en novembre 2012 pour une durée de dix jours a été un moment déterminant qui a révélé au grand jour les problèmes et les contradictions de l'État. Quand les Congolais sont allés aux urnes le 28 novembre 2011, beaucoup d'entre eux craignaient une crise politique post-électorale, mais personne n'aurait imaginé qu'un an plus tard une des villes les plus importantes du pays se retrouverait sous le contrôle d'insurgés puissants promettant de marcher sur Kinshasa.

Ce bouleversement a finalement été un déclic, une sorte de catalyseur qui a réveillé le pays, en poussant le Gouvernement vers une dynamique de réformes internes et la communauté internationale vers un engagement plus actif aux côtés des autorités reconnues comme légales. La légalité de ces mêmes autorités a été fortement contestée un an avant par de nombreux Congolais suite au processus électoral. Cependant, ces événements ont finalement conforté le pouvoir en place, mais également ses détracteurs. Malgré la défaite militaire du M23, il n'est pas assuré que la suite des événements sera tranquille et consensuelle jusqu'aux prochaines élections de 2016.

1. Ascension et chute du M23

Les origines du M23

La rébellion M23 est née officiellement le dimanche 6 mai 2012 quand un groupe d'officiers des Forces armées congolaises (FARDC), sous la direction du colonel Sultani Makenga, a déclaré s'être reconstitué sous l'appellation ANC – Armée nationale congolaise, ancienne branche armée du RCD³ – et a appelé l'ensemble des officiers des FARDC à n'obéir qu'aux ordres de Makenga. Un « Mouvement du 23 mars » est alors créé à l'intérieur du CNDP⁴ pour « revitaliser la dynamique » des accords de paix du 23 mars 2009 ; le colonel Makenga en est nommé « coordonnateur »⁵.

La création du M23 faisait suite à une série de désertions qui avaient secoué les FARDC au Nord-Kivu dans les semaines précédentes et avaient fait voler en éclats l'intégration du CNDP dans l'armée. Pour rappel, le CNDP, mouvement rebelle dirigé par Laurent Nkunda jusqu'au début de 2009, avait mis fin à sa guerre contre le Gouvernement le 14 janvier 2009 et s'était associé à l'opéra-

³ Rassemblement congolais pour la démocratie : ex-rébellion pro-rwandaise qui contrôlait l'Est du Congo de 1998 à 2003 et faisait partie du Gouvernement de transition en juin 2003.

⁴ Congrès national pour la défense du peuple : ex-rébellion sous leadership tutsi en septembre 2006, intégré aux FARDC en 2009.

⁵ *Communiqué officiel n° 011/ANC/CNDP/2012* du 6 mai 2012.

tion conjointe « *Umoja Wetu* » des armées congolaises et rwandaises contre les milices hutu rwandaises des FDLR⁶ au Nord-Kivu. Puis, le mouvement avait signé un accord de paix formel avec le Gouvernement congolais le 23 mars 2009, se transformant ainsi en parti politique et mettant ses troupes à la disposition des FARDC.

Le virage de 2009 avait été précédé par l'éviction de Laurent Nkunda de la tête du CNDP par son bras droit, Bosco Ntaganda, soutenu contre son gré par Sultani Makenga qui avait tenu le front du CNDP dans son territoire natal de Rutshuru pendant des années et avait mené des opérations audacieuses. Les deux hommes furent récompensés par le Gouvernement congolais avec l'octroi de postes de commandement au sein des FARDC, respectivement au Nord et au Sud-Kivu, afin de mener des opérations « *Amani Leo* » contre les groupes armés. Deux des principaux leaders du CNDP se retrouvaient donc comme des commandants parallèles des FARDC au Kivu à côté des chefs de régions militaires.

Comme Bosco Ntaganda était recherché par la Cour pénale internationale de La Haye et placé sous un mandat d'arrêt international datant de 2006 pour recrutement d'enfants au compte de la milice UPC en Ituri, milice dont le leader politique Thomas Lubanga était déjà en prison à La Haye, la MONUC et la communauté internationale ne l'estimèrent pas assez fréquentable en tant que partenaire. Dès lors, il évoluait dans l'ombre, tissant un réseau de relations commerciales juteuses, tout en résidant en plein jour à Goma, non loin du gouvernorat du Nord-Kivu, et fréquentant le restaurant *Chalet*, au bord du lac Kivu, très prisé des expatriés et des membres de l'ONU.

Cette situation ambiguë arrangeait le pouvoir qui rêvait de minimiser et d'achever le rôle des Casques bleus dans le pays après les élections de 2011. Les troupes ex-CNDP intégrées aux FARDC obéissaient à des chaînes de commandements parallèles, et, selon beaucoup de sources locales, elles jouèrent un rôle important pendant les élections en assurant la victoire de Joseph Kabila au Kivu, déjouant ainsi les pronostics selon lesquels le Kivu serait acquis au candidat d'opposition Vital Kamerhe, natif de Bukavu, ancien président de l'Assemblée nationale passée dans l'opposition en protestation contre « *Umoja Wetu* » en 2009. Les points de discorde portaient notamment sur les législatives dans le territoire de Masisi, lieu d'origine de Bosco Ntaganda, dont les résultats officiels furent annulés, les résultats réels jamais publiés, et qui s'étaient déroulées sous forte influence des soldats ex-CNDP.

⁶ Forces démocratiques pour la libération du Rwanda : organisation politique des soldats rwandais ex-FAR – l'armée rwandaise d'avant le génocide – au Congo, formée en 2000 à Lubumbashi et basée au Nord-Kivu depuis 2003.

Joseph Kabila sortit victorieux, mais affaibli des élections. Des observateurs internationaux et nationaux l'ont accusé de fraude massive et sa réinvestiture comme président de la République le 20 décembre 2011 fut boycottée par tous ses pairs sauf Robert Mugabe du Zimbabwe, lui-même paria.

Pour se racheter auprès de ses partenaires occidentaux, Joseph Kabila décida de faire de Bosco Ntaganda son bouc émissaire : lors d'un discours très remarqué tenu à Goma le 11 avril 2012, le président promit dans des termes plus ou moins voilés de le faire arrêter. Ntaganda comprit tout de suite et, sans être autrement inquiété, déménagea de Goma vers Mushaki, dans les collines de Masisi, avec des éléments ex-CNDP acquis à sa cause. Un ultimatum de cinq jours pour se rendre fut lancé par les FARDC aux mutins, mais celui-ci expira sans suite.

L'homologue de Bosco Ntaganda au Sud-Kivu, Sultani Makenga, quitta lui aussi son poste et, vraisemblablement après un passage à travers le Rwanda, s'installa dans le territoire de Rutshuru. Là, il fut rejoint par les troupes de Ntaganda venues de Masisi à travers le parc des Virunga. Bosco Ntaganda n'étant plus « acceptable », Sultani Makenga devint le leader du nouveau mouvement. Dans l'ascension de Makenga, qui n'a rien d'un homme politique, flottait également un parfum de revanche des amis de Laurent Nkunda contre Ntaganda qu'ils considéraient comme un traître.

Les mutins s'installèrent dans les collines de la chaîne volcanique des Virunga, adossée à la frontière rwandaise, plus précisément à Runyoni et à Chanzu, point d'où ils tenaient les FARDC à distance. Ils y recevaient des ralliements militaires et civils réguliers, car les structures de sympathisants du CNDP au Nord-Kivu soutenaient le nouveau mouvement.

De la mutinerie au mouvement politico-militaire

Au début du mois de juillet 2012, après avoir repoussé plusieurs attaques FARDC, le M23 passa à l'offensive. Ses troupes descendirent les collines et prirent en tenaille la ville-frontière de Bunagana sur la frontière avec l'Ouganda pour la conquérir le 7 juillet et contraindre ainsi les FARDC et la MONUC présentes de fuir en Ouganda. Le jour suivant, les mutins prirent le chef-lieu du territoire éponyme de Rutshuru et l'académie militaire de Rumangabo, base militaire la plus ancienne et la plus importante du Nord-Kivu située à côté de la station des conservateurs de la nature ICCN du parc national des Virunga.

En progressant jusqu'aux collines de Kibumba, au-delà de la limite sud du parc sur la route de Goma, le M23 rétablit en quelques jours l'ancienne ligne de front du CNDP grâce à laquelle Laurent Nkunda avait réussi à s'imposer comme partenaire de négociations sous un parrainage international avec la menace de pouvoir prendre Goma à tout moment.

Le M23 consolidait son pouvoir et s'érigait comme un gouvernement alternatif dans les zones « libérées ». Tandis que les leaders militaires s'installaient à Rumangabo, un « gouvernement » se mettait en place à Bunagana le 17 août 2012 sous la direction de cadres politiques du CNDP.

Il faut préciser que le M23 n'était pas assimilable au CNDP : tout le CNDP n'était pas représenté dans le M23 et le M23 ne rassemblait pas que des ex-CNDP. En réalité, le CNDP, devenu parti politique à Kinshasa avec les accords du 23 mars 2009, était divisé face aux mutins. Son président, Édouard Mwangachuchu, sénateur à Kinshasa, commerçant rwandophone de la province du Nord-Kivu et détenteur d'un important terrain minier dans le Masisi, refusait de rejoindre le M23 pour ne pas perdre le statut légal de son commerce de Bibatama à travers le centre de négoce de Rubaya. Dans les collines, il était également presque voisin de la ferme d'Osso, ancien domaine colonial devenu avec la zaïrianisation une propriété du Tutsi rwandophone, chef de cabinet de Mobutu, Barthélémy Bisengimana, dont le fils est aujourd'hui chef de la Police nationale du Congo.

La présidence du M23 dans le « gouvernement » du 17 août 2012 alla donc au chef du bureau du CNDP à Kinshasa, Jean-Marie Runiga, leader d'Églises pentecôtistes, natif de Bukavu et ancien ami de Laurent Nkunda – il aurait été prêtre d'une église de Kisangani où Nkunda se rendait quand il commandait cette ville vers la fin de l'époque RCD. De plus, le ministre CNDP dans le gouvernement provincial du Nord-Kivu, François Ruchogoza, ministre de la Justice, rejoignit le gouvernement M23 comme « secrétaire exécutif⁷ ».

Certains autres piliers du CNDP, très proches de Nkunda, reçurent aussi des postes de ministre, comme René Abandi, chargé des Affaires extérieures. L'ancien chef de la milice hutu Pareco (Patriotes résistants congolais), Sendugu Museveni, qui avait fait la paix avec le CNDP en 2009, fut doté des Affaires politiques et de l'Administration. Il y avait même un ministère du Tourisme et un de la Jeunesse. Un politicien nande, Kambasu Ngeve, qui avait fait un passage au parti présidentiel PPRD, obtint également un rôle, celui de la « réconciliation et de l'unité nationale⁸ ».

Tout cela faisait partie d'une stratégie afin de transformer le M23, organisation de soldats mutins, en un mouvement politique avec des prétentions gouvernementales. Il commençait aussi à tisser des alliances avec d'autres rebelles réels ou autoproclamés à travers l'Est du Congo, notamment au Sud-Kivu, en Ituri, et même jusqu'au Kasai où des soldats FARDC pro-Tshisekedi étaient entrés en dissidence sous le commandant John Tshibangu en août

⁷ Mahamba Kasiwa, S. 2012 (17 août). *Communiqué officiel n° 0026/M23/2012*. Bunagana. <http://www.virunganews.com/content/view/2138/9/>.

⁸ En novembre 2013, Kambasu Ngeve devait prendre la tête d'une dissidence pro-gouvernementale du M23 à Kampala, accompagné par Sendugu Museveni.

2012. Cet ancien du RCD, et puis du RCD-ML au Nord-Kivu, muté au Kasai-Occidental par les FARDC, se révoltait pour « rétablir la vérité des urnes ». Son action était liée, sans preuves, à la délocalisation de certains soldats ex-CNDP au Kasai-Occidental en avril.

Le camp Tshisekedi produisit également le ralliement politique au M23 le plus spectaculaire de cette époque grâce à Roger Lumbala, député national élu de Mbuji-Mayi, la plus grande ville du Kasai, et chef de la plateforme électorale SET⁹. Lumbala, lui-même un ancien leader rebelle avec son organisation RCD-N¹⁰ transformée plus tard en parti politique, avait voyagé au Burundi fin août 2012 et avait cherché refuge à l'ambassade d'Afrique du Sud pour échapper à un mandat d'arrêt congolais, puis il s'était exfiltré par l'UNHCR en France d'où il rallia le M23. Lors des négociations de Kampala avec le Gouvernement congolais en 2013, Lumbala fut le n° 2 des négociateurs du M23 derrière Rucogoza.

Après la défaite de juillet 2012, le pouvoir de Kinshasa n'avait que peu de moyens pour contrer le M23. Le nouveau chef de la huitième région militaire, le général Lucien Bahuma, venu du Maniema, n'avait pas de leviers pour rendre sa troupe plus efficace. Selon des témoignages, les rares attaques des FARDC contre les rebelles se déroulaient dans un chaos complet. Elles étaient généralement conduites vers la fin de l'après-midi par des soldats encore affaiblis sous un commandement d'officiers déjà ivres. Ces frappes se soldaient chaque fois par une fuite désorganisée et par l'abandon des équipements. Des commandos d'élite de la Province-Orientale étaient redéployés au Nord-Kivu, mais sans pouvoir influencer les choses. Des milices anti-rwandaïses dans le Masisi, telles que l'APCLS¹¹, étaient armées par les FARDC pour contrer toute velléité du M23 de prendre également le contrôle de ce territoire.

Des relations personnelles étroites et même parfois familiales entre des ex-CNDP ayant rejoint le M23 et des ex-CNDP ayant gardé leurs postes parmi les FARDC nourrissaient, au sein même des forces armées, des soupçons de trahison et de connivence avec l'ennemi à presque tous les niveaux, à commencer par le chef des forces terrestres, le général Gabriel Amisi (« Tango Four »), ancien camarade de Laurent Nkunda à l'époque du RCD. Les soldats tutsi des FARDC dans la ville de Kitchanga, une des villes les plus importantes des collines de Masisi, étaient soupçonnés d'œuvrer pour les intérêts du M23, et

⁹ Soutien à Étienne Tshisekedi : plateforme politique de soutien à Tshisekedi comme candidat à la présidentielle de 2011 regroupant des formations en dehors de son parti UDPS.

¹⁰ RCD-National : dissidence du RCD formée en 2000 par Roger Lumbala et établie avec un soutien ougandais à Bafawende en zone diamantifère de la Province-Orientale.

¹¹ Alliance pour un Congo libre et souverain : milice du peuple hunde dans les territoires de Masisi et Walikale.

cela amenait leurs officiers à armer des miliciens hunde de l'APCLS contre les rwandophones de Kitchanga. Dans d'autres régions, des connivences entre les FARDC et FDLR, allant d'un partage pacifique de territoires jusqu'à un ravitaillement réciproque, ont été rapportées.

Pour le Gouvernement congolais, et beaucoup d'observateurs internationaux, l'avancée du M23 ne traduisait pas une rébellion du Kivu, mais une velléité du Rwanda d'étendre son influence en RDC par la voie militaire. Kinshasa accusait le pouvoir de Kigali de téléguider le M23, de l'avoir créé, alimenté, de le commander et de l'approvisionner en s'appuyant sur des rapports du groupe d'experts des Nations unies chargés de veiller au respect des sanctions onusiennes contre les groupes armés en RDC.

Ces rapports, véhiculés sur le plan international surtout par des ONG américaines, étaient très contestés par les intéressés, à commencer par le Rwanda lui-même¹². Mais ce débat et la dégradation des relations entre la RDC et le Rwanda autour de la question du soutien au M23 rendaient difficile toute tentative internationale de désamorcer la nouvelle guerre de l'Est par des voies pacifiques, tout spécialement après l'élection du Rwanda au Conseil de sécurité de l'ONU en octobre 2012 qui suscita de nombreuses protestations de la part de la RDC.

L'organisation régionale CIRGL¹³ poussa, dès le début du mois d'août, à un processus de vérification de la frontière et à un dialogue entre la RDC et ses voisins de l'Est, mais sans succès. Les questions politiques soulevées par le M23 – la non-implémentation présumée des accords de paix du 23 mars 2009 – n'étaient pas prises en compte et le Gouvernement congolais refusait de traiter avec un mouvement considéré comme l'instrument d'une manipulation extérieure. La présidence ougandaise de la CIRGL essaya également d'entamer des négociations « indirectes » entre le Gouvernement congolais et le M23, mais le premier n'en voulut pas et le second réclama des négociations directes.

Beaucoup de renforts militaires des FARDC furent envoyés à Goma, mais leur principal effet fut d'augmenter l'insécurité et de contribuer à une vague d'assassinats nocturnes. Dans un cas resté tristement célèbre, des soldats ivres, un dimanche soir, rentrant d'un bar dans la ville de Sake, s'en prirent à leurs camarades, et il s'ensuivit une bataille à l'arme lourde qui se solda par quatre morts et la destruction complète de cinq maisons.

¹²L'ONU a publié les rapports du groupe d'experts sur <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml>. Le Gouvernement du Rwanda a publié ses réactions sur <http://www.gov.rw/RWANDA-S-RESPONSE-TO-THE-ALLEGATIONS-CONTAINED-IN-THE-ADDENDUM-TO-THE-UN-GROUP-OF-EXPERTS-INTERIM-REPORT?lang=en>.

¹³Conférence internationale sur la région des Grands Lacs : née d'abord en 2000 comme secrétariat permanent pour les négociations de paix en RDC et établie officiellement comme organisation régionale en 2007 regroupant la RDC, ses neuf voisins, ainsi que le Kenya et le Soudan.

De la prise de Goma au processus de dialogue

Face à ce blocage politique, et officiellement en réponse à l'insécurité grandissante à Goma, le M23 reprit les armes en novembre 2012 et poussa très vite jusqu'aux portes de Goma. Il répondit négativement à un ultimatum de 14 jours lancé par le gouvernement provincial du Nord-Kivu le 9 novembre les sommant de désarmer : de lourds combats éclatèrent à Kibumba le 15 novembre et le M23 avança jusqu'à Kibati au nord de Goma le 17 novembre et progressa encore. Le lendemain, un dimanche, le M23, déjà aux portes de la capitale provinciale, donna un ultimatum au Gouvernement lui enjoignant de démilitariser Goma et de s'engager publiquement dans les 24 heures à un processus de négociations qui devait inclure non seulement les rebelles, mais aussi l'opposition politique¹⁴.

Pendant que des unités des FARDC étaient déjà en train de quitter Goma en pillant des maisons, le Gouvernement répondit le lendemain, par la voix de son porte-parole, Lambert Mende, que le M23 était une « fiction » et donc qu'il n'y avait rien à négocier¹⁵. La « fiction » donna sa réponse aussitôt en prenant la ville de Goma le 20 novembre. Les FARDC en panique fuyaient vers l'ouest, poursuivis par les rebelles qui prenaient Sake au pied des collines de Masisi, et se déclaraient prêts à foncer sur Bukavu. Les Casques bleus de la MONUSCO, positionnés à l'aéroport de Goma, ne s'opposèrent pas à la prise de Goma par le M23 dans le souci de protéger les populations civiles. Les troupes M23 de Sultani Makenga réussirent là où Laurent Nkunda avait échoué : prendre le contrôle de la capitale du Nord-Kivu et devenir de ce fait un acteur régional incontournable.

Le M23 installé à Goma prônait un discours révolutionnaire. Le 21 novembre, lendemain de leur entrée dans la ville, les rebelles tinrent une grande réunion dans le stade pour recevoir le ralliement de la police nationale. Lors d'un discours public, le porte-parole militaire, Vianney Kazarama, fustigeait la corruption, la mauvaise gouvernance et le vol, en annonçant la prise prochaine de Bukavu, Kisangani et Kinshasa. Les rebelles déclaraient aussi vouloir reprendre immédiatement les travaux de voirie à Goma, abandonnés par le pouvoir après les élections, et instaurer une discipline de fer, y compris dans leurs propres troupes en interdisant aux soldats de sortir la nuit ou d'entrer dans des maisons privées. Contrairement à des rumeurs véhiculées plus tard, le M23 n'avait pas ouvert les portes de la grande prison de Muzenze à Goma : les pri-

¹⁴ Communiqué officiel n° 0028/M23/2012 du 18 novembre 2012.

<http://www.congoforum.be/upldocs/Communiqué%20%20officiel%20du%20Mouvement.pdf>.

¹⁵ *La Prospérité*. 2012 (20 novembre). « “Pas question de négocier avec une fiction”, répond Lambert Mende à l'ultimatum du M23 ». <http://www.digitalcongo.net/article/88030>.

sonniers s'étaient libérés eux-mêmes après le départ de leurs gardes et avant l'arrivée des rebelles.

Quelques jours plus tard, lors d'une conférence de presse à Goma, le président Runiga énonça une liste de demandes politiques du M23, y compris la libération des prisonniers politiques à Kinshasa et l'élucidation du meurtre du célèbre activiste des droits de l'homme, Floribert Chebeya.

Durant ce temps, les FARDC en débandade descendaient vers le Sud-Kivu en semant la terreur dans la ville de Minova où beaucoup de femmes furent violées, et à Kirotshé où la résidence de la première dame, Olive Lembe, fut pillée. Lors de leur fuite de Goma, ils détruisirent également les réseaux d'électricité et d'eau de la ville. Néanmoins, l'aéroport resta sous contrôle de la MONUSCO.

Les réactions à cette débandade furent multiples. Au niveau congolais, le chef des forces terrestres, le général Amisi, soupçonné d'avoir livré Goma aux rebelles et de préparer son propre ralliement aux rebelles, fut « suspendu », placé sous investigation et remplacé par François Olenga. Les familles Kabila et Olenga étaient liées depuis longtemps : François Olenga, fils du grand commandant rebelle Nicholas Olenga pro-lumumbiste des années 1960, avait grandi en exil en Égypte et en Allemagne où il dirigea un bar à Cologne avant de rejoindre l'AFDL de Laurent-Désiré Kabila, père du chef d'État actuel, à Goma en février 1997. Montant rapidement en grade, il devint chargé de la logistique des FAC pendant la deuxième guerre congolaise, une période où on l'a accusé d'avoir trempé dans le commerce des armes. En 2012, il était déjà considéré comme un vieux sage dans les cercles présidentiels et sa nomination signifia une tentative de retour vers les sources du régime Kabila – et aussi vers un faucon de guerre expérimenté.

Au niveau régional, le CIRGL s'activait pour obtenir le retrait du M23 de Goma. Aucun pays membre ne soutenait un changement de régime par la force en RDC et le Gouvernement congolais se mettait à la disposition de ses voisins rwandais et ougandais afin d'obtenir de l'aide. Les présidents Kabila, Kagame et Museveni se réunirent à Kampala dès le 21 novembre et demandèrent aux rebelles de se retirer de Goma ; en contrepartie, le Gouvernement allait « examiner » les griefs du M23. Au même moment, le Conseil de sécurité, sous une impulsion française, avait déjà, le soir du 20 novembre, demandé au M23 non seulement de quitter Goma mais aussi « que ses membres soient démobilisés immédiatement et de façon permanente et déposent les armes¹⁶ ». Le 24 novembre, le président du M23, Runiga, vint lui aussi à Kampala où son chef militaire Makenga se trouvait déjà. Les gouvernements congolais, rwandais et ougandais réunis lors d'un sommet extraordinaire de la CIRGL lui donnèrent

¹⁶ Conseil de sécurité des Nations unies. 2012 (20 novembre). *Résolution 2076 du Conseil de sécurité des Nations unies*. http://countries.diplomatie.belgium.be/fr/binaries/20121120resoNU2076_tcm425-221120.pdf.

un ultimatum de 48 heures afin que le M23 quitte Goma et se retire jusqu'à 20 km. Une force conjointe FARDC-M23, « force internationale neutre » à composantes égales, devait se positionner à l'aéroport de Goma, et la zone des 20 km devait devenir une zone onusienne. L'Ouganda devait superviser l'opération avec le soutien du Rwanda et de la RDC dans le mécanisme de la CIRGL de surveillance EJVM (Expended Joint Verification Mechanism) réunissant les états-majors de ces trois pays. La Tanzanie offrait de commander la « force neutre », et l'Afrique du Sud, de soutenir logistiquement l'événement. De plus, au tout premier plan, « le Gouvernement de la RDC va écouter, évaluer et résoudre les griefs légitimes du M23¹⁷ ».

Cette feuille de route fut appliquée, mais avec d'importantes modifications. Les 48 heures sont devenues sept jours, semaine pendant laquelle le retrait du M23 fut plusieurs fois mis en doute, et des négociations intenses avec les militaires ougandais, rwandais et congolais eurent lieu à Goma – certaines personnalités du M23, dont Bosco Ntaganda réinstallé dans la ville, étaient contre le retrait des troupes et avaient besoin d'être persuadées. Finalement, le M23 ne se retira pas de 20 km, mais seulement de 3 km, c'est-à-dire jusqu'aux hauteurs de Munigi d'où il surplombait aussi bien l'aéroport et la ville de Goma que les positions MONUSCO censées surveiller les rebelles. La force conjointe à l'aéroport ne vit jamais le jour. La « force internationale neutre », sous commandement tanzanien et avec une logistique sud-africaine, devint plus tard la « brigade internationale » de la MONUSCO qui, loin de rester neutre, faisait la guerre au M23. La clause demandant au Gouvernement d'« écouter » les « griefs légitimes du M23 » devint la base du « dialogue de Kampala » entre le Gouvernement congolais et le M23, mais la formulation de la CIRGL était trop ambiguë pour vraiment contraindre les deux parties, surtout le Gouvernement, à une solution négociée. Néanmoins, le principe fondamental que les concessions militaires du côté des rebelles seraient honorées par les concessions politiques du côté du Gouvernement était acquis.

Négociations à Kampala, scission au Congo

Les unités du M23 quittèrent Goma le 1^{er} décembre 2012. Elles emportèrent avec elles une grande quantité d'armes et de munitions des FARDC, dont des livraisons neuves qui avaient été délaissées par « Tango Four » au port de Goma, et aussi des véhicules du parc du gouvernement provincial. Ayant

¹⁷ 5^e sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement. 2012 (24 novembre). *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) sur la situation sécuritaire à l'Est de la République démocratique du Congo (RDC)*. Kampala. <https://cirgl.org/IMG/pdf/Declaration-chefs24th.pdf>.

renoncé à un contrôle durable de la ville et à un maintien de l'ordre, des soldats du M23 commirent des pillages.

L'élan militaire des rebelles se trouva brisé par ce retrait. Au lieu de continuer leur guerre victorieuse, les soldats du M23 furent contraints de céder leurs positions à un ennemi défait et de regagner leurs positions antérieures avec, comme seule avancée, un butin de guerre assez important et le fait que leurs leaders politiques étaient maintenant en discussion avec l'ennemi dans un pays voisin. Pour la troupe, ce progrès politique ne signifiait pas grand-chose et allait à l'encontre de tout ce qu'on lui avait raconté avant.

Les proclamations du M23 sur le fait qu'il allait construire un micro-État dans le territoire de Rutshuru, y adjoindre l'installation d'administrations civiles et l'érection de panneaux dénonçant la corruption, ne dépassèrent jamais le stade des bonnes intentions, la primauté des militaires restant intacte. Pour les populations, l'« État » du M23 se traduisait surtout par des travaux publics obligatoires, une taxation lourde et par la construction de péages-routes aux points de sortie vers Goma au sud et vers Kanyabayonga au nord, ce qui rendait le voyage long et coûteux. Les militaires régnaient en maîtres dans leur micro-État, puisque l'activisme des politiciens se focalisait sur les négociations de Kampala. Celles-ci étaient dirigées par François Rucogoza, chef de délégation pour le M23, secondé à partir de janvier 2013 par Roger Lumbala et René Abandi comme autres figures importantes. Le premier *round* de négociations, ouvert le 9 décembre avec un contact direct le 11, fut conclu le 22 avec un accord sur l'agenda ; le Gouvernement refusait la demande rebelle de proclamer un cessez-le-feu.

Lors de la reprise des pourparlers le 16 janvier 2013, le M23 présenta son « cahier des charges » qui constatait « l'incapacité des services de sécurité », la « violation de la Constitution » par le Gouvernement sur plusieurs points et des « fraudes massives » lors des élections. Il recommandait l'annulation de ces dernières, la formation d'un Conseil national de transition pour réviser la Constitution, former un gouvernement de transition et mettre en place un système fédéral¹⁸. Ces demandes étaient bien entendu inacceptables pour le Gouvernement, et le M23 ne développa pas de stratégie politique pour les renforcer et bâtir des alliances en RDC afin de les soutenir. Il resta isolé au plan national congolais. Les contacts directs entre les délégations du M23 et du Gouvernement, chacune secondée par un important complément de représentants de la « société civile » respective, restaient plutôt rares. Une médiation indirecte en forme de « *shuttle diplomacy* » était plus fréquente et conduite par

¹⁸ Rucogoza Tuyihimbaze, F. 2013 (16 janvier). *Mot de présentation du cahier des charges du M23 au dialogue de Kampala*. Kampala. <http://afrikarabia.blogspot.com/media/00/01/1742115598.pdf>.

le ministre de la Défense ougandais Chrispus Kiyonga – natif de Kasese, siège du roi traditionnel des Bakonzo ougandais apparentés aux Banande congolais, qui est donc aussi reconnu par les Nande. Cet homme était capable de converser avec Apollinaire Malu-Malu, un des chefs de la délégation gouvernementale, dans sa langue natale, ce qui rendait méfiante la délégation du M23. Plus tard, Kiyonga devait contredire le grief central du M23, en constatant que l'accord du 23 mars 2009 avait été appliqué dans la majorité de ses clauses.

Les dissensions au sein du M23 ne tardèrent pas à se manifester au grand jour. Fin février 2013, le mouvement se scinda en deux. Les partisans de Bosco Ntaganda et de Sultani Makenga en venaient aux armes. Le président Runiga, qui soutenait Ntaganda, fut destitué par le Haut Commandement sous Makenga le 27 février et à son tour déclara la destitution de Makenga. Lors de lourds combats les jours suivants, le M23 abandonna brièvement la ville de Rutshuru aux milices Mai-Mai et aux FARDC qui la rendirent le 3 mars quand l'aile Makenga, qui contrôlait toujours Bunagana et les bases principales du M23 autour de Chanzu, se fut imposée face aux troupes de Ntaganda plus au sud vers Goma. Finalement, la branche Ntaganda fut vaincue et prit la fuite. Le 16 mars, 650 de ses soldats se rendirent au M23-branche Makenga à Rumangabo ; 718 d'entre eux cherchèrent un refuge au Rwanda, dont le colonel Zimurinda grièvement blessé, le général Baudouin Ngaruye et l'ex-président Runiga. D'autres éléments, parmi eux des officiers importants, se rallièrent aux FARDC. Ntaganda lui-même prit la fuite clandestinement, après avoir tenté en vain de constituer une force pour regagner son Masisi natal. Il passa la frontière du Rwanda pour gagner Kigali et chercher refuge à l'ambassade des États-Unis le 18 mars qui le livra à La Haye le 22 mars conformément au mandat d'arrêt du CPI.

À l'époque, des observateurs analysèrent la scission du M23 comme une victoire des rebelles originaires du territoire de Rutshuru sur ceux venus du territoire de Masisi, ceux du premier étant aussi plus proches de Laurent Nkunda, lui-même originaire de cette région, et perçus comme plus modérés. Les perdants s'étaient opposés au retrait du M23 de Goma en novembre 2012 quand Makenga était déjà en train de le négocier à Kampala à leur insu. Makenga – qui avait remplacé Runiga par le professeur Bertrand Bisimwa comme président du mouvement – devait, selon cette analyse, se montrer plus souple en abandonnant les prétentions politiques nationales du M23 pour se cantonner à des revendications militaires.

Pour le Gouvernement congolais, il s'agissait d'un signal montrant que le M23 était dissous en tant que mouvement politique et que, débarrassés de leurs éléments intransigeants, les rebelles restants sous Makenga pourraient se montrer plus accommodants. Un projet d'accord de Kampala, à signer le 15 mars, circula aussitôt, dans lequel le M23 devait cesser la guerre et se réintégrer dans les FARDC. C'était tout aussi inacceptable pour le M23 que les demandes antérieures des rebelles ne l'avaient été pour le Gouvernement, et le projet fut

directement remis dans les tiroirs. Cependant, un nouveau chapitre était en train de s'ouvrir contenant une pression accrue envers le M23 afin de le faire céder.

Vers une reprise de la guerre

Selon Kinshasa, le M23 affaibli avait dorénavant le choix entre une reddition ou une défaite militaire. Le processus de rétrécissement du M23 allait de pair avec une évolution de la politique internationale envers la RDC dont la ligne directrice était de vider les négociations de Kampala de leur sens pour ne pas donner aux rebelles un rôle central, qui était rejeté par la majorité des Congolais, tout en poussant le Gouvernement à s'engager dans des réformes permettant de prévenir une répétition de la débâcle militaire de Goma.

Dans un premier temps, le 24 février 2013, sous l'égide de l'Union africaine et des Nations unies, le Gouvernement de la RDC et ceux des pays voisins signèrent un « accord-cadre » à Addis-Abeba qui allait devenir le cadre politique pour toute l'action de la communauté internationale pour la RDC. Selon ce document, « il est de plus en plus reconnu que la voie actuelle n'est pas viable. Partant d'une cessation des hostilités, des actions concrètes sont requises de la part du Gouvernement de la République démocratique du Congo », notamment : « continuer et approfondir la réforme du secteur de sécurité, en particulier en ce qui concerne l'armée et la police ; consolider l'autorité de l'État, en particulier à l'est de la République démocratique du Congo, y compris en empêchant les groupes armés de déstabiliser les pays voisins ; effectuer des progrès en ce qui concerne la décentralisation ; promouvoir le développement économique, y compris au sujet de l'expansion des infrastructures et de la fourniture de services sociaux de base ; promouvoir la réforme structurelle des institutions de l'État, y compris la réforme des finances ; et promouvoir les objectifs de réconciliation nationale, de tolérance, et de démocratisation¹⁹ ».

Les pays voisins promirent en contrepartie la non-ingérence, et la communauté internationale, un engagement accru. Un mécanisme régional et national de suivi fut alors institué. Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki Moon, nomma une envoyée spéciale pour suivre le dossier, Mary Robinson. Le lendemain de la signature de cet accord, des combats entre les deux ailes du M23 éclatèrent.

Dans un deuxième temps, le 28 mars, le Conseil de sécurité des Nations unies vota un texte d'inspiration française renforçant le mandat de la MONUSCO et la dotant pour la première fois d'une brigade offensive. Selon cette résolution 2098, devenue fameuse au Congo depuis, la FIB – Force Intervention Brigade –,

¹⁹ *Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région*. 2013 (24 février). <http://www.peaceau.org/uploads/scanned-on-24022013-125543.pdf>.

basée à Goma, devait mener « seule ou avec les FARDC des offensives ciblées et robustes, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité » avec « pour responsabilité de neutraliser les groupes armés et pour objectif de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'Est de la République démocratique du Congo et de préparer le terrain pour les activités de stabilisation²⁰ ».

Cette FIB, qui ne commença à se positionner à Goma et dans les environs qu'à partir du mois de juin, était la réincarnation de la « force neutre internationale » conçue en novembre 2012 pour couvrir le retrait de Goma par le M23. Dans sa nouvelle forme, elle n'était plus neutre, étant un instrument de combat pour la MONUSCO et les FARDC contre le M23. Elle était fournie par la Tanzanie, l'Afrique du Sud et le Malawi : la Tanzanie assurant le commandement, l'Afrique du Sud, le matériel le plus performant, et le Malawi ne jouant qu'un rôle secondaire et ne venant rejoindre les autres que très tard. Cette version de la FIB était aussi le résultat d'une rivalité entre la SADC, ancien allié du Gouvernement Kabila lors de la deuxième guerre du Congo de 1998-2003, et la CIRGL, organisation des alliés des rebelles lors de la même guerre. La CIRGL avait réussi à faire reculer le M23, mais Kinshasa se tourna ensuite vers la SADC pour fournir des troupes d'intervention. La MONUSCO joua le jeu et, sous son nouveau chef, Martin Kobler, un diplomate allemand en fin de carrière et donc sans obligation de se courber politiquement, devint beaucoup plus radicale et offensive.

Dans un troisième temps, le pouvoir de Kinshasa réorganisa les FARDC. Le nouveau chef des forces terrestres, le général Olenga, fut confirmé dans ses fonctions en juillet. Il mit beaucoup de vieux officiers à la retraite, rajeunit les rangs supérieurs et s'efforça de faire une logistique plus efficace de concert avec le général Bahuma au Nord-Kivu. Le nouveau commandant de Goma, le colonel Mamadou Ndala, un ancien Mai-Mai qui lui-même se disait ex-AFDL, assurait un meilleur ravitaillement des troupes concentrées au nord de Goma en armes et munitions ainsi qu'en matériaux, vivres et eau. L'armée donnait enfin une impression beaucoup plus professionnelle, comme les M23 en face.

Parallèlement, le 26 juin, le président Kabila signa une ordonnance pour instituer des « concertations nationales » de toute la classe politique à Kinshasa, afin d'impulser les réformes politiques voulues par l'accord-cadre d'Addis-Abeba. Des processus de réforme de la commission électorale CENI, dont le président discrédité était remplacé par son prédécesseur Malu-Malu, étaient aussi mis en route.

²⁰ Conseil de sécurité des Nations unies. 2013 (28 mars). *Résolution 2098 du Conseil de sécurité des Nations unies*. http://countries.diplomatie.belgium.be/fr/binaries/20130328onu_tcm425-221119.pdf.

Avec l'accord-cadre, la résolution 2098 et la réforme des FARDC, tout le dispositif était en place pour neutraliser le M23 sur le plan politique, diplomatique et militaire, comme promis par le président Kabila dans son discours de fin d'année 2012. Entretemps, les négociations de Kampala piétinaient et, en privé, personne n'y croyait plus : il n'y avait pratiquement pas de plénières, et souvent, le Gouvernement claquait la porte et déclarait les rebelles responsables ; ceux-ci commençaient à réaliser qu'ils avaient été trompés.

Au bord de l'embrasement régional

Fin mai, de nouveaux combats éclatèrent près de Goma et des obus du M23 firent des morts dans la ville. Mi-juillet, les combats se rallumèrent et des obus, probablement tirés par les FARDC, tombèrent sur le Rwanda. Fin août, la FIB entra en guerre directement pour la première fois et fit d'abord reculer le M23 des hauteurs de Kibati à 10 km de Goma jusqu'à Kibumba plus au nord dans des combats estimés comme les plus violents depuis le début de la rébellion. Ces batailles d'une rare intensité poussaient la région au bord d'un embrasement régional. Le Rwanda était à deux doigts de riposter aux tirs d'obus répétés qui faisaient des morts et des blessés sur le territoire rwandais. Il voyait la Tanzanie comme un allié des FDLR au Congo, depuis que le président tanzanien Jakaya Kikwete, avait conseillé au Gouvernement rwandais de dialoguer avec la milice hutu. Dans certains milieux militaires congolais, on parlait ouvertement et joyeusement de porter la guerre contre le M23 au Rwanda, afin de « réaliser la prophétie du Mzee », en référence à un discours célèbre de Laurent-Désiré Kabila lors du début de la guerre de 1998. Le spectre de voir la coalition FARDC-FDLR ressurgir contre le Rwanda, renforcé par un acteur international agissant sous une prétendue neutralité, mais en fait se focalisant uniquement contre le M23, et de risquer une riposte rwandaise sur le territoire congolais qui aurait conduit directement à un affrontement entre le Rwanda et les forces onusiennes, devenait de plus en plus réel avec chaque obus tiré depuis la RDC sur le Rwanda.

Le 5 septembre, alors que des troupes rwandaises étaient déjà massées sur la frontière congolaise, un sommet d'urgence de la CIRGL à Kampala ordonnait la cessation immédiate des combats et la reprise des négociations politiques entre le Gouvernement et le M23 dans les trois jours pour se clôturer après deux semaines. Pendant cette période, tous les belligérants étaient appelés à la « retenue maximale²¹ ». La RDC s'opposa avec succès à un premier *draft* qui appelait à une cessation des hostilités pendant les négociations.

²¹ 7^e sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement. 2013 (5 septembre). *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la Conférence internationale sur*

Les négociations à Kampala recommencèrent effectivement quelques jours plus tard. En même temps, le 7 septembre, débutèrent à Kinshasa les « Concertations nationales » qui, en dépit du boycott des formations principales de l'opposition politique, réunirent 780 délégués d'un large spectre politique et devinrent un forum pour débattre des problèmes du pays.

Débâcle politique et militaire

Les pourparlers de Kinshasa avancèrent d'abord plus loin qu'on ne l'aurait pensé. Le M23 consentit à l'abandon de la lutte armée et à sa transformation en parti politique, et il ne demanda pas la réintégration de ses troupes dans les FARDC. Dans un *round* final de négociations avec la participation de tous les envoyés spéciaux internationaux les 17 et 18 octobre, un consensus fut trouvé sur 8 de 12 points. Selon Mary Robinson dans son compte rendu du 21 octobre, ces points étaient « la libération de prisonniers ; la fin du M23 comme mouvement rebelle et la possibilité de s'établir comme parti politique ; le retour et la réinstallation de réfugiés et déplacés ; les biens extorqués et pillés pendant l'occupation de Goma par le M23 ; l'établissement d'une commission de réconciliation nationale ; la gouvernance et des réformes socio-économiques ; l'implémentation des clauses non ou partiellement implémentées et toujours pertinentes des accords de paix du 23 mars 2009 ; les mécanismes d'implémentation, monitoring et évaluation de l'accord de Kampala²² ». Mais « l'amnistie, le désarmement et l'intégration du M23 » poseraient toujours un problème.

Néanmoins, le 19 octobre, le M23 annonça la signature imminente d'un accord de paix à Kampala, ayant fait des « concessions substantielles ». Il s'ensuivit un week-end mémorable de nuits blanches et d'exaspération qui allait se terminer par le départ de la plupart des membres de la délégation gouvernementale, sans avoir abouti à un accord au milieu de la nuit du 20 au 21 octobre. Il n'est pas établi que la question d'une amnistie pour les leaders du M23 était vraiment le point d'achoppement. Le Gouvernement avait déjà fait circuler une liste de 73 officiers et hauts gradés « non réintégrables » et le M23 n'en avait pas fait un obstacle, sa position étant qu'il ne demandait pas la réincorporation des officiers dans les FARDC. La question de l'avenir de ceux considérés comme réintégrables, y compris les politiciens, semblait plus compliquée : le M23 aurait demandé des garanties de non-poursuite en forme d'amnistie et des postes spécifiques pour certains rebelles, ce que le Gouvernement n'aurait pas voulu concéder. Ce qui, pendant ce week-end fatidique, paraissait le plus ardu

la région des Grands Lacs (CIRGL) sur la situation sécuritaire dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC). Kampala.

http://www.agoravox.fr/IMG/pdf/Declaration_des_Chefs_d_Etat_et_de_gouvernement_CIRGL_Kampala_5-09-2013_1_.pdf.

²²Robinson M. 2013 (21 octobre). *Briefing to the Security Council*. New York.

dans ce qui filtrait à l'extérieur des réunions à huis clos était surtout la récusation de Roger Lumbala comme négociateur du M23 par le Gouvernement, car il aurait insulté le chef de l'État. Selon les témoins, cette querelle, un peu surprenante étant donné que Lumbala était présent dans la délégation du M23 dès janvier, aurait bloqué les pourparlers toute une soirée.

Quoi qu'il en soit, les négociations s'interrompirent dans la nuit du 21 octobre et ne devaient plus jamais être reprises à ce niveau. Le 23 octobre, le président Kabila fit son discours de réponse aux concertations nationales à Kinshasa devant les deux Chambres du Parlement réunies en congrès – la nécessité d'y assister était une autre raison pour les délégués gouvernementaux à Kampala de rentrer à Kinshasa. Ce discours fut jugé comme décevant par la majorité des commentateurs : beaucoup de promesses, mais sous forme de généralités sans échéances précises et pas de gouvernement d'union nationale.

Le lendemain du discours présidentiel, les combats entre les FARDC et le M23 reprirent sur le front de Kibumba et se généralisèrent. Et cette fois, tout alla beaucoup plus vite que l'année précédente. Kibumba tomba le 25 octobre aux mains des FARDC ; deux jours après, des soldats des FARDC venus du nord avec l'appui de combattants mai-mai contrôlèrent la cité de Kiwanja, grande voisine de Rutshuru avec une grande base onusienne qui avait auparavant été renforcée par les éléments de la FIB, puis la ville de Rutshuru elle-même. Le 28 octobre, les FARDC firent aussi leur entrée dans l'académie militaire de Rumangabo.

Le M23 se retira de toutes ces positions presque sans combat, espérant se retrancher dans les collines autour de Tchengerero, Jomba et Bunagana sur la frontière ougandaise, ainsi que sur les flancs des volcans autour de Chanzu et Runyoni où se trouvaient leurs positions retranchées les plus importantes. Mais le 30 octobre, il abandonna aussi Bunagana, son siège politique. Les leaders politiques prirent la fuite à travers la frontière ougandaise, y compris probablement le leader militaire Makenga et beaucoup de ses combattants. Le point final de cette offensive fulgurante des FARDC fut l'abandon de la forteresse de Chanzu par le M23 au petit matin du 5 novembre, face à une troupe des FARDC de plusieurs milliers d'hommes appuyés par la FIB de la MONUSCO avec logistique, artillerie et hélicoptères de combat impossibles à contrer.

Les rebelles en fuite de Chanzu laissèrent derrière eux une quarantaine de voitures calcinées, 300 tonnes de munitions et beaucoup de matériel, ainsi que quelques combattants. Le gros des troupes du M23 traversa la frontière pour se rendre à l'armée ougandaise. Le matin du 5 novembre, le président du M23, Bertrand Bisimwa, publia à Kampala une « annonce de fin de rébellion » et par cet acte mit fin à presque 18 mois d'existence du mouvement rebelle le plus puissant que la RDC ait subi depuis l'avènement de la Troisième République²³.

²³ *Annnonce de fin de rébellion*. Kampala, 5 novembre 2013. Déclaration non numérotée.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_11155-1442-1-30.pdf.

L'épilogue de cette épopée aurait dû être la signature solennelle d'un accord de paix à Kampala, comme convenu par les partenaires internationaux et confirmé lors d'un sommet conjoint SADC-CIRGL à Pretoria le 4 novembre qui précisait qu'avec la signature de la RDC, « les parties signeraient un accord sous condition que le M23 fasse une déclaration publique renonçant à la rébellion, après laquelle le Gouvernement ferait une déclaration publique d'acceptance ; cinq jours plus tard, une signature formelle de l'accord aurait lieu²⁴ ». La « déclaration d'acceptance » du Gouvernement allait effectivement être publiée par la primature à Kinshasa directement, mais cette signature, prévue pour le 11 novembre – jour mondialement connu comme journée de commémoration de l'armistice qui mit fin à la Première Guerre mondiale en 1918 – capota en dernière minute. Le soir du 11 novembre en effet, la délégation gouvernementale congolaise refusa d'entrer dans la salle des fêtes à la State House de l'Ouganda pour assister à la cérémonie de signature, la médiation ougandaise ayant refusé une demande du Gouvernement congolais de changer l'appellation du document à signer d'« Accord » en simple « Déclaration ». Les délégués gouvernementaux préférèrent quitter Kampala en fanfare dans un climat de surenchère nationaliste au pays plutôt que de signer un « accord » de quelque sorte avec un mouvement défait qui avait mis fin à son existence militaire.

Ce n'est finalement que le 12 décembre, suite aux pressions multiples des partenaires internationaux de la RDC, que les deux partis ont signé des « déclarations » séparées mettant fin définitivement au processus de dialogue de Kampala²⁵. Les signatures sont intervenues à Nairobi en marge des festivités pour le 50^e anniversaire de l'indépendance du Kenya. Par sa déclaration, le M23 « confirme qu'il renonce à sa rébellion », accepte des poursuites pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité et se réserve le droit de devenir un parti politique. Le Gouvernement « s'engage à accorder l'amnistie aux membres du M23 pour faits de guerre et d'insurrection » ; pour en bénéficier, les rebelles doivent « personnellement s'engager par écrit à s'abstenir de manière permanente d'utiliser des armes » ; il s'engage aussi à « répondre favorablement à une éventuelle demande des membres du M23 de se constituer en parti politique ». Des processus de démobilisation sont fixés, ainsi qu'une Commission de réconciliation nationale et une Commission pour les biens spoliés ; le M23 en fera partie. Les engagements du

²⁴ *Communiqué du Sommet conjoint de la SADC et la CIRGL*. 2013 (4 novembre). Pretoria www.sadc.int/files/9913/8366/6047/SUM_-_SADC-ICGLR_-_13_NOV_-_FR_-_Communique_02.pdf.

²⁵ « Déclaration sur les engagements du mouvement du M23 au terme du dialogue de Kampala », Nairobi, 12 décembre 2013 ; « Déclaration du Gouvernement de la République démocratique du Congo à la fin des pourparlers de Kampala », Nairobi, 12 décembre 2013. Les deux sont consultables en français sur : blogs.taz.de/kongo-echo/files/2013/12/Nairobi-DRC-Declaration.pdf et blogs.taz.de/kongo-echo/files/2013/12/Nairobi-M23-Declaration-1.pdf.

Gouvernement portent aussi sur le retour des réfugiés et sur la reconstruction des zones de guerre. Il est réaffirmé la mise en œuvre des précédents accords de paix du 23 mars 2009 ainsi que de l'accord-cadre d'Addis-Abeba du 24 février 2013. Il n'est pas du tout établi que ces signatures marquent la fin du conflit. Aucune disposition ne règle le sort des membres du M23 en exil qui ne se conforment pas aux processus de démobilisation et d'amnistie. Dans les faits, les déclarations de Nairobi n'ont pas été suivies d'effets. Les quelque 1600 combattants du M23 réfugiés en Ouganda ont été cantonnés à la base militaire de Bihanga, proche de la ville de Kasese à l'ouest du pays, dans les bâtiments où jusqu'en décembre 2013 des instructeurs européens formaient des soldats de l'armée gouvernementale de la Somalie avec l'aide des forces armées de l'Ouganda. Début 2014, le leader militaire des M23, le général Sultani Makenga, coulait encore des jours tranquilles quelque part en Ouganda, tandis que le commandant de bataille le plus en vue des FARDC dans la guerre contre les M23, le colonel Mamadou Ndala, était tué dans une embuscade à la sortie de la ville de Beni. L'assassinat du colonel fut d'abord attribué au groupe armé ougandais (ADF) contre lequel ses unités spéciales URR étaient censées entrer en action ; mais, dans les jours qui suivirent, des soldats FARDC furent arrêtés. Encore un bouleversement majeur, et pas nécessairement le dernier.

2. L'éternel recommencement des groupes armés dans l'Est du Congo

Des sources incompatibles

Il y a plusieurs récits distincts et diamétralement opposés autour du M23, comme autour de toutes les rébellions du même genre en RDC.

La première origine évoquée est celle qui voit le M23 comme une émanation pure et simple des intérêts rwandais en RDC, sinon comme une émanation de l'armée rwandaise déguisée en soldats congolais et commandée directement par Kigali. Cette lecture, véhiculée par certains groupes se réclamant de la société civile et de l'opposition politique au Congo, mais aussi, ces derniers temps, en partie par le gouvernement provincial du Nord-Kivu, se trouve légitimée par les rapports controversés du Groupe d'experts des Nations unies, chargé de surveiller l'application des sanctions contre les groupes armés du Congo, et d'ONG comme Human Rights Watch et Enough. Elle part de l'analyse que le Rwanda aurait une velléité ancienne de dominer le Kivu, afin de bénéficier de ses espaces et de ses richesses, et que, à cette fin, il déstabilise le Congo sciemment pour assurer son contrôle sur l'Est. Ce serait donc le Rwanda qui aurait créé successivement l'AFDL, le RCD, le CNDP et le M23 pour dominer

le Congo et qui entretiendrait aussi la menace des FDLR et autres miliciens au Kivu pour mieux diviser et régner.

Les rwandophones du Kivu à la tête de ces mouvements ne seraient que des Rwandais, non pas des Congolais, mais des occupants. Ils ne se maintiendraient en RDC que par le pillage et la terreur, et, à travers eux, le Rwanda serait responsable de plusieurs millions de morts. Ce ne serait que par la résistance nationaliste des Congolais « autochtones » que les espaces contrôlés par ces mouvements auraient pu être successivement repris jusqu'à la complète débâcle du M23 en novembre 2013.

Dans cette optique, même le régime Kabila à Kinshasa, issu de l'AFDL, serait d'une légitimité douteuse et on serait vite enclin à lui prêter une volonté de déstabiliser l'Est lui-même, afin de pouvoir ensuite se concerter avec le Rwanda pour y faire rétablir l'ordre. De même, les populations rwandophones du Kivu seraient de nationalité douteuse et de toute façon certainement pas de bons Congolais – exception faite d'une partie des populations banyamulenge dans les Hauts Plateaux du Sud-Kivu.

La seconde explication des origines est celle des combattants M23 eux-mêmes ou des CNDP avant eux. Ils se voient comme l'avant-garde révolutionnaire du Congo qui aurait fait tomber la dictature de Mobutu et qui n'aurait cessé d'être trahie et marginalisée depuis, avec la mise en cause répétée de la nationalité congolaise des partisans, de leur droit à l'autodéfense et à la défense de leurs communautés. Chaque nouvelle rébellion de leur part se nourrit idéologiquement de la défaite de la précédente, une défaite qui n'est jamais vécue comme militaire, mais politique.

Les soldats du M23, comme ceux du CNDP avant eux, se voient comme les « vrais » soldats d'une « vraie » armée, plus professionnelle, disciplinée et capable que les FARDC ; c'est pourquoi ils préfèrent le maintien de leurs propres structures d'organisation à l'intégration et la dissolution dans l'armée nationale. Ils pestent contre la mauvaise gouvernance et reprennent pour leur compte une certaine version du discours révolutionnaire de l'AFDL qui prônait la lutte contre les antivaleurs et la refondation du Congo autour de la discipline et de l'unité, et ce, avec les forces armées comme noyau d'une société plus saine. Comme ils n'ont pas confiance en l'État congolais ni dans les FARDC, ils refusent même après intégration le transfert de leurs soldats dans d'autres régions du Congo pour ne pas laisser leur communauté seule au Kivu. Sans la capacité de la défendre eux-mêmes, ils l'exposeraient alors à un risque de génocide comme au Rwanda en 1994, d'autant plus que des génocidaires rwandais sont toujours actifs et que des discours de haine contre les « Rwandais » et plus particulièrement contre les « Tutsi » sont largement vulgarisés au Congo.

Très visible au M23 est aussi la nostalgie pour Laurent Nkunda dont l'arrestation et le maintien sous surveillance par le Rwanda depuis 2009 sont vécus

comme une calamité. Ceci fait aussi que les relations entre le M23 et le Rwanda sont marquées par beaucoup de méfiance et une volonté de se tenir à distance, contrairement à ce qui est généralement supposé. Nkunda est toujours vénéré par beaucoup de combattants tutsi au Nord-Kivu comme « Afande », tandis que Bosco Ntaganda n'inspire pas confiance à cause de ses volte-face répétées et de ses intérêts privés obscurs, et que Sultani Makenga, en dépit de ses qualités militaires reconnues, ne suscite pas le même respect.

Les deux récits forment en fait les deux facettes d'une même histoire, celle de la guerre du Congo qui a transformé tout le monde en victime – mais en victime de l'autre qui se voit lui-même aussi en victime. La guerre fait souffrir la population de l'Est de manière inimaginable, en détruisant non seulement les institutions et le tissu économique, mais aussi la cohésion sociale et les valeurs mentales. C'est dans ce cadre qu'il faut analyser les raisons des émergences récurrentes de groupes armés à travers l'Est.

Le désir d'écrire sa propre histoire, de se défendre soi-même et de se gérer de façon indépendante sans soumission à un pouvoir proche ou lointain est un des héritages forts de deux décennies de guerre et de destruction. Chaque communauté veut s'approprier son identité et la revendiquer à l'égard des autres, y compris par la voie des armes. Les groupes armés sont vus comme forme d'expression politique au niveau local, faute d'autre moyen, tout aussi légitime que le scrutin universel au niveau national. Au quotidien, le sort des déplacés, la nécessité de les protéger et de les aider à retrouver et sécuriser leurs champs et villages ainsi que le souhait de venger les victimes constituent des motivations fortes à mettre sur pied des milices et à s'investir dans la guerre.

L'aspect psychologique et psychosocial n'est pas à négliger. Après deux décennies de conflits intercommunautaires, tout le monde au Kivu a sa propre histoire de victimisation à opposer aux autres. Les différentes origines irréconciliables sont fortement ancrées dans l'imaginaire populaire, et, comme aucun effort n'est réalisé pour éduquer les gens dans le respect de l'autre et dans la recherche de la vérité, ni qu'aucun effort judiciaire n'a été entamé pour juger les crimes des guerres du Congo, ces récits sont assimilés tels quels par les populations. Ils sont transmis d'une génération à la suivante et deviennent peu à peu des mythes fondateurs de toute action politico-militaire.

Pour beaucoup de jeunes du Kivu, surtout les hommes, la prise d'armes est aussi une forme de passage à l'âge adulte avec la soumission à un groupe armé comme acte d'initiation et le maniement des armes comme « auto-prise » en charge. Des études ont démontré qu'une proportion élevée de ceux qui perpètrent des crimes contre la population civile, surtout des viols et des violences sexuelles, ont eux-mêmes été victimes ou témoins des mêmes actes brutaux.

Rébellion permanente : l'histoire des groupes armés « rwandais »

Au début, c'est surtout l'absence d'État dans le crépuscule de la République du Zaïre qui a favorisé l'émergence des groupes armés à travers l'Est de la RDC.

Le conflit autour de la nationalité des populations rwandophones au début des années 1990 avait déjà favorisé la création de milices locales sous l'emprise de politiciens locaux qui s'entretuaient dès 1993. Après le génocide au Rwanda en 1994, les milices interahamwe et l'armée rwandaise (FAR) responsables des massacres pouvaient s'installer tranquillement au Zaïre avec des centaines de milliers de civils hutu, sous la protection de la France et de son « Opération turquoise » qui permettait l'exfiltration de l'appareil étatique du régime génocidaire du Rwanda au Zaïre. Ils érigèrent un État dans l'État dans les camps de réfugiés au Kivu, avec leur propre armée sous perfusion internationale sans être inquiétés par les autorités zaïroises jusqu'à ce que ce fût trop tard. Ils arrivaient dans un contexte marqué par des graves tensions interethniques et leur irruption contribua à exacerber ces conflits.

En 1996 l'intervention du Rwanda désormais gouverné par l'ancienne guérilla tutsi FPR, à laquelle s'étaient joints de nombreux Tutsi zaïrois pour lutter contre le génocide, éparpilla les ex-FAR et Interahamwe à travers le pays. Tandis que ceux du Nord-Kivu regagnèrent presque tous le Rwanda, ceux du Sud-Kivu prirent la fuite à l'intérieur, l'armée rwandaise à leur poursuite ; il y eut les massacres de Tingi-Tingi et puis l'odyssée des réfugiés hutu jusqu'en Centrafrique et au Congo-Brazzaville. Durant ce temps, l'armée rwandaise aida à installer Laurent-Désiré Kabila comme président de la République démocratique du Congo à Kinshasa, et le général rwandais James Kabarebe – aujourd'hui ministre de la Défense à Kigali – comme chef d'état-major général.

En juillet 1998, le président Kabila, voulant se refaire une base populaire après les débuts chaotiques de son règne, limogea Kabarebe et proclama l'expulsion des « Rwandais » du Congo. En réaction, les troupes les plus importantes de la toute jeune nouvelle armée congolaise se rebellèrent, début août 1998, sous l'appellation du « RCD » (Rassemblement congolais pour la Démocratie), un parti basé à Goma et composé essentiellement de troupes rwandophones loyales à Kabarebe et de vétérans de la guerre de 1996. Des pogromes anti-Tutsi s'ensuivirent dans les rues de Kinshasa.

Au président Kabila il ne restait essentiellement que ses propres alliés katan-gais et tous ceux qui ne voulaient pas de « Rwandais » au Congo, c'est-à-dire les milices des autres ethnies de l'Est et aussi l'ex-FAR comme composante la plus performante. Tous se battaient contre le RCD et son allié, le Rwanda, sur le front du Kasai et du Katanga, mais aussi à l'intérieur du territoire acquis au RCD dans le Kivu. Pendant toute cette période, des milices d'autodéfense, les

Mai-Mai, se formèrent un peu partout dans le Kivu, souvent sur initiative des chefs coutumiers et financées par des Congolais de l'extérieur. Elles opposaient une résistance aux « Rwandais » : aussi bien l'armée rwandaise et ses alliés congolais du RCD que plus tard les combattants hutu.

L'accord de cessez-le-feu de Lusaka de 1999, qui allait ensuite servir de base aux accords de Sun City de 2002 et au partage du pouvoir dans la période de transition dite 1+4 de 2003 à 2006, consacra la division du pays en trois administrations *de facto* de l'époque : le Gouvernement national de Kabila à Kinshasa, le gouvernement du RCD à l'Est et le gouvernement du MLC au Nord. Ces trois composantes, auxquelles allaient s'ajouter l'opposition politique à Kinshasa et la société civile pour constituer le 1+4²⁶, étaient reconnues comme administrations disposant d'armées dont la fusion réunifierait la RDC. Dans la transition politique amorcée en 2003, les armées de Kinshasa, du RCD et du MLC étaient donc censées se fondre dans une nouvelle armée des FARDC.

Dans le contexte du Kivu, où chaque communauté et groupe ethnique s'auto-organise pour assurer sa propre sécurité et pour s'imposer face à tout pouvoir extérieur, cette évolution désavantageait les combattants rwandophones du RCD, surtout les Tutsi. Ils étaient obligés de quitter leur contrée pour devenir soldats réguliers appelés à servir partout dans le pays, alors que leurs adversaires, les milices mai-mai des autres groupes ethniques du Kivu, restaient sur place comme miliciens irréguliers. Le Kivu tomba alors dans un vide politico-militaire : l'armée du Rwanda était partie en 2002 ; en 2003, le RCD quittait l'Est pour prendre des postes à Kinshasa dans le cadre de 1+4. Bien vite, dès lors, d'autres s'engouffrèrent dans ce vide : d'abord, les ex-FAR, qui avaient été expulsés des rangs de l'armée gouvernementale congolaise et qui s'étaient révoltés contre les tentatives de les rapatrier au Rwanda, se réinstallèrent au Kivu à partir de 2003 sous l'appellation de FDLR, érigeant une administration autonome qui allait prendre le contrôle de 60 % du Kivu dans les années suivantes. Ensuite et simultanément, certaines troupes du RCD, qui se méfiaient de la Transition et étaient restées dans l'Est : le Gouvernement de transition leur donna partiellement satisfaction en laissant le commandement de la nouvelle 8^e région militaire, la province du Nord-Kivu, sous commandement local, avec le général ex-RCD Amisi (« Tango Four ») comme chef, tandis que les autres régions militaires étaient dirigées par des non-originares issus d'autres mouvements que ceux déjà sur place. Au Sud-Kivu, qui quant à lui était doté d'un chef de région militaire non-originaire, des troupes ex-RCD entrèrent en rébellion en 2004 sous la direction de Laurent Nkunda, un autre général ex-RCD qui aurait dû devenir général dans les FARDC mais refusait de

²⁶Il s'agit d'un système où le pouvoir exécutif se compose, outre des ministres, du président et de quatre vice-présidents.

prêter serment à Kinshasa, préférant rester à l'Est. Après leur repli de Bukavu qu'ils avaient brièvement occupé, les mutins de Nkunda prirent position au Nord-Kivu, d'abord en alliance avec le gouverneur provincial Eugène Serufuli, un Hutu ex-RCD. C'était l'époque où les premières unités « intégrées » des FARDC, issues du processus de « brassage », apparaissaient, mais comme des structures bizarres non adaptées au contexte local...

Avec les élections de 2006, le RCD disparut comme force politique et les rwandophones perdirent le pouvoir au Nord-Kivu. Le Nande Julien Paluku devint gouverneur. Le général Vainqueur Mayala, originaire du Bas-Congo et très actif contre les groupes armés en Ituri – y compris l'UPC de Bosco Ntaganda – prit le commandement de la 8^e région militaire à Goma. Les troupes du ex-RCD commandées par Nkunda entrèrent en dissidence sous le sigle CNDP à partir des collines de Masisi. Les FARDC tentèrent plusieurs fois de déloger cette nouvelle rébellion, au prix de pertes importantes, et plusieurs tentatives d'intégrer les rebelles – le « mixage », puis le processus « Amani Leo » après la conférence de paix de Goma début 2008 – se soldèrent par un échec. Simultanément, la milice hutu Pareco fut créée pour fédérer des milices mai-mai diverses avec les loyalistes de Serufuli. Bien entendu, les autres groupes ethniques du Kivu eux aussi gardaient leurs propres milices, comme contrepoids, et les FARDC naviguaient dans un jeu compliqué d'alliances et antagonismes locaux.

En octobre 2008, les troupes de Nkunda faillirent prendre Goma. Un processus de négociation internationale s'ensuivit, coupé court quand un putsch interne au CNDP, probablement fomenté avec la bénédiction du Rwanda et de la communauté internationale, destitua Nkunda et porta Bosco Ntaganda à la tête du CNDP en janvier 2009.

Le 14 janvier 2009, le CNDP tutsi de Bosco Ntaganda mit fin à la guerre, ainsi que le Pareco hutu dirigé par Sendugu Museveni : tous deux accordèrent d'abord un « droit de passage » à l'opération conjointe « Umoja Wetu » des armées congolaises et rwandaises contre les FDLR, levant leurs barrages de route et fraternisant avec les soldats des FARDC ; ensuite, ils négocièrent leur intégration dans les FARDC avec des structures particulières commandées par Bosco Ntaganda et Sultani Makenga. Le CNDP en plus se mua en parti politique lors des accords du 23 mars 2009. Les deux milices ayant ainsi gardé leurs propres structures à l'intérieur des FARDC après 2009, il leur fut plus aisé de réanimer des rébellions le moment choisi – le M23 comme émanation du CNDP en 2012 pour les Tutsi, et avant eux les « Nyatura » (« Frappez fort ») comme émanation des Pareco au sud du territoire de Masisi et au nord de Kalehe en 2011 pour les Hutu. Les Nyatura surent s'allier aux FARDC contre l'ennemi commun, le M23, et ne furent donc pas inquiétés.

Guerre permanente : les faillites congolaises et l'armée nationale

L'essor des milices et groupes armés dans l'Est après la fin officielle de la guerre en 2003 fut favorisé par l'incapacité des autorités de la Transition de gérer le conflit avec les troupes rwandophones du ex-RCD. Toutes les tentatives d'instituer un programme de démobilisation nationale (DDR) pour les diverses armées et milices échouèrent : la structure nationale CONADER (Commission nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion) qui initia ce travail en 2004 n'œuvra jamais comme voulu et les bailleurs de fonds retirèrent leur financement avant les élections de 2006, arrêtant le programme balbutiant à mi-chemin. Après les élections, la CONADER fut remplacée par l'UEPNDDR (Unité d'Exécution du Programme national de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion) qui n'a plus jamais fait parler d'elle depuis.

Selon les statistiques officielles²⁷, en 2004, on comptait 330 000 combattants en RDC, dont 150 000 devraient être intégrés dans les FARDC. 180 000 autres, dont 30 000 enfants et 150 000 soldats adultes, devraient bénéficier d'une démobilisation et réinsertion sociale. Jusqu'à l'arrêt de ses activités en 2006, la CONADER en aurait démobilisé 102 000, mais seulement 55 000 auraient effectivement trouvé des places dans des programmes de réinsertion. Il serait donc resté 47 000 démobilisés mais non réintégrés, chiffre auquel il faudrait ajouter 39 000 combattants non encore démobilisés, mais pas intégrés non plus dans les FARDC, dont 22 000 anciens belligérants réguliers et 17 000 Mai-Mai. Donc des 150 000 combattants adultes à démobiliser, environ 60 % n'auraient pas bénéficié de réinsertion sociale, ce qui constitua un vaste vivier dont pouvaient se nourrir les groupes armés à partir de la fin des opérations de démobilisation (2006).

Les organisations des droits de l'homme ont souvent critiqué le fait que l'intégration des combattants de groupes armés dans les FARDC n'ait pas été précédée par un « *screening* » qui aurait exclu les auteurs de crimes de guerre. De plus, l'intégration volontaire de combattants de groupes armés dans les FARDC n'empêchait aucunement qu'ils en ressortent par la suite et se recyclent à travers les structures étatiques. Ils pouvaient aussi bénéficier d'une formation et d'un équipement des FARDC, avant de disparaître dans la nature et de retrouver leurs anciens compagnons de guerre. La démobilisation pouvait être utilisée comme une étape de repos avant la remobilisation lors de situations de tension où des leaders communautaires feraient appel à eux pour assurer une autodéfense.

²⁷ Chiffres du programme national DDR et de la Banque mondiale rassemblés et évalués dans le rapport de Douma, P., Frerks, G., Gompelman, G., Klem, B. & van Laar, S. 2008. *The Struggle After Combat: The Role of NGOs in DDR Processes: Synthesis Study*. Cordaid. <http://cordaid.org>.

Parfois, les « désintégréés » gardaient des contacts utiles au sein des FARDC, ce qui leur permettait de contrer toute tentative contre eux, mais aussi ce qui donnait un prétexte aux officiers des FARDC pour réclamer encore plus de moyens du pouvoir central. En effet, ces chefs encaissaient des budgets, mais aussi des lots de munitions et d'armes importants dont une partie, voire la totalité, pouvait ensuite être vendue aux groupes armés. Ils réclamaient alors encore plus de livraisons pour combattre ceux qui avaient acheté les stocks précédents... Ceci était encore aggravé par l'implication d'officiers dans le trafic de minerais et dans d'autres activités commerciales illégales, ainsi que par leur enrichissement visible sur le terrain. Ce phénomène, connu de tous les observateurs, mais presque impossible à documenter et à prouver avec précision, a attisé le sentiment largement répandu que les FARDC, et à travers elles le pouvoir central, constituent également un facteur d'instabilité à l'Est, alimentant les conflits locaux pour en tirer profit.

C'est dans ce contexte de déliquescence profonde que le Gouvernement congolais entama une réorganisation des FARDC en 2011, dans les mois précédant la campagne électorale. L'exercice dit de « régimentation » consistait à dissoudre les brigades existantes pour les remplacer par des régiments. Cette politique avait été conçue dans la vision d'un retrait progressif de la MONUC, plébiscité à l'époque par le Gouvernement de Kinshasa, et elle fut implémentée sans concertation avec les partenaires internationaux des FARDC.

Dans un premier temps, dans tout le Kivu, les unités FARDC furent regroupées en certains lieux précis pour être restructurées en nouveaux régiments avec de nouvelles structures de commandement. En même temps, un ultimatum fut donné aux groupes armés d'intégrer les FARDC au plus tard le 30 juin 2011. De grandes tensions émergèrent au sein des FARDC à cette époque, la régimentation étant destinée aussi à briser les structures parallèles héritées de l'intégration des CNDP et du Pareco en 2009. La logistique des FARDC étant toujours aussi désastreuse, des unités entières se retrouvèrent sans ravitaillement suffisant, et le malaise gronda. De plus, en conséquence, des pans entiers du territoire se retrouvèrent sans présence des FARDC... Cette situation profita aux Mai-Mai et autres groupes armés qui remplirent le « vide sécuritaire » laissé par les FARDC en cours de régimentation, alors même que le mécontentement grandissait au sein des FARDC. C'était le décor parfait pour une extension de l'instabilité. Dans le territoire de Shabunda (partie ouest du Sud-Kivu), la milice mai-mai Tembo « Raia Mutomboki » (« Citoyens en colère »), très antirwandaise et formée pour contrer l'enracinement des FDLR dans cette région, étendait son contrôle, tout autant que le faisaient les autres milices auxquelles elle s'opposait. Dans le territoire de Fizi (partie méridionale du Sud-Kivu), c'était la milice mai-mai Yakutumba, dénommée d'après le nom de son

chef, qui profitait du vide sécuritaire. La même situation, avec une matrice plus compliquée de groupes armés locaux, était constatée également dans les territoires de Kalehe (partie nord du Sud-Kivu) et Masisi (partie sud du Nord-Kivu).

À l'époque, beaucoup d'organisations locales et de la société civile mettaient sévèrement en cause le Gouvernement, l'accusant de favoriser l'insécurité pour empêcher le renouvellement des listes électorales pour le scrutin de novembre 2011 dans des régions présumées prêtes à basculer dans l'opposition devenue forte au Kivu après la rupture de Vital Kamerhe d'avec Joseph Kabila. Kamerhe, natif de Bukavu, ancien chef de campagne de Joseph Kabila en 2006 et ensuite président de l'Assemblée nationale jusqu'à sa démission en protestation contre la coopération entre les armées congolaise et rwandaise au Kivu en 2009, entra dans l'opposition avec son nouveau parti, l'UNC, et comptait sur le Kivu pour se donner des voix suffisantes pour éliminer Kabila.

C'est dans ce contexte d'instabilité croissante que se tinrent donc les élections du 28 novembre 2011 desquelles, contre toute attente, le président Kabila devait émerger en tête au Kivu. Il ne fut donc pas surprenant que certains groupes armés qui avaient pris du poids dans les mois précédant le scrutin se référassent aux résultats électoraux pour légitimer leur action et reprocher à Kabila, aussi bien qu'aux ex-CNDP encore loyaux pendant les élections, de travailler de concert contre la volonté populaire. Certains d'entre eux dénoncèrent même la guerre du M23 ensuite comme une mascarade.

Parmi ces groupes, il fallait aussi compter les Mai-Mai Yakutumba dans le territoire de Fizi au Sud-Kivu qui, seul parmi tous les territoires de l'Est, avait donné une large majorité à Étienne Tshisekedi et à l'UDPS avec 72 % grâce au soutien de l'électorat bembe ; les miliciens Yakutumba, ainsi que certains de Raia Mutomboki plus au nord, allaient par la suite se présenter comme les « combattants de Tshisekedi » et essayer de puiser du soutien dans le mécontentement de toute cette opposition politique. Un phénomène similaire était observé dans les territoires de Kalehe et Masisi.

Le décor d'une guerre civile généralisée était donc planté, bien avant l'irruption du M23 sur la scène politique. L'analyse, largement véhiculée par certains observateurs internationaux, selon laquelle c'est le M23 qui aurait créé le vide sécuritaire permettant aux autres groupes armés de s'installer, et donc que la fin du M23 pourrait faire rentrer les autres groupes armés dans leurs boîtes quasi automatiquement, trahit une ignorance profonde de la réalité politique du Kivu et risque de conduire à des erreurs politiques qui ne peuvent que retarder la stabilisation de la RDC.

Après le M23

Selon un décompte officiel, mi-2013, il y avait 54 groupes armés en RDC, avec à peu près 12 000 combattants à démobiliser au total, dont 1 800 appartenant au M23, 2 500 aux groupes armés étrangers, et le reste, environ 7 400 personnes, éparpillées parmi des groupuscules allant du FRPI en Ituri avec 800 combattants jusqu'à une milice banyamulenge au Sud-Kivu de 25 hommes²⁸. Avec la fin du M23, il en reste donc 53, sans compter ceux qui ont pu naître depuis, même si le M23 était de loin le plus grand et le plus organisé d'entre eux.

Il est dès lors surprenant de voir que la débâcle du M23 est fêtée par certains Congolais comme la fin définitive de la guerre à l'Est. Sauf si on juge les 53 autres groupes armés comme des « faiseurs de paix » au Congo, la défaite du M23 ne peut pas être synonyme de pacification à l'Est. Cependant, la résolution 2098 étant en principe dirigée contre tous les groupes armés de l'Est et la MONUSCO ayant dit plusieurs fois qu'après le M23 d'autres mouvements seraient ciblés, en priorité les groupes armés étrangers comme le FDLR et l'ADF/NALU, il est vrai que les actions militaires offensives devraient continuer. Le contraire légitimerait le discours de victimisation du M23 qui se considère injustement traqué... En effet, aucun autre groupe armé que le M23 n'a jamais été objet de résolutions onusiennes l'enjoignant nommément de déposer les armes de façon permanente ; aucun autre mouvement n'a jamais fait face à une telle démonstration de force militaire. Mais aucun autre groupe n'est structuré comme une armée régulière, avec toutes les attributions et le *modus operandi* d'une force armée qui défend un État avec un territoire et des frontières. Le M23, dans toutes ses planifications, tous ses encadrements et opérations, s'est comporté selon une logique de guerre classique. Il était donc susceptible d'être vaincu par des méthodes de guerre conventionnelle, ce que l'offensive FARDC-MONUSCO de 2013 a démontré de façon éclatante. C'était une « guerre symétrique » et donc atypique pour le Kivu aux conflits « asymétriques ». Tous les autres groupes armés, exception possible à faire pour les FDLR elles aussi héritières d'une armée classique avec un quasi-État, sont plutôt des milices populaires aux territoires, contours et structures flous (leurs membres peuvent se donner des uniformes et des grades militaires, mais c'est seulement pour la galerie), et il s'avère alors beaucoup plus difficile de les déloger par des opérations militaires traditionnelles...

²⁸ « Draft Programme DDR du Gouvernement congolais ». 2013. (En possession de l'auteur.)

CRAWFORD YOUNG ET L'HISTOIRE DU POLITIQUE AU CONGO-KINSHASA

Gauthier de Villers

Aujourd'hui professeur émérite de l'université du Wisconsin à Madison, Crawford Young¹ est reconnu comme un auteur majeur dans le champ des études de science politique et d'histoire politique ayant pour objet l'Afrique postcoloniale. Son premier ouvrage abordait la décolonisation et les débuts de l'indépendance dans l'ex-Congo belge. Publié aux États-Unis en 1965, il paraît en français sous une forme abrégée en 1968 (Young 1968). Son titre français, *Introduction à la politique congolaise*, exprime bien le rôle qu'il jouera en particulier pour la première génération d'universitaires congolais². Étude complémentaire des travaux portant sur des aspects particuliers de la période – intervention des Nations unies, sécession katangaise, etc. – publiés par le Centre de recherche et d'information sociopolitiques de Bruxelles, l'ouvrage donne une vue et une analyse d'ensemble de ce qui caractérise et explique la spécificité du processus congolais de conquête de l'indépendance et de formation d'un nouvel État. Avec Thomas Turner, Young publie en 1985 une seconde étude de référence sur le Congo-Kinshasa devenu Zaïre (Young & Turner 1985). Ce sera son seul autre ouvrage entièrement consacré à ce pays.

Les deux travaux font peu de place aux comparaisons avec les évolutions d'autres pays africains. C'est d'ailleurs une caractéristique générale de la littérature politique sur le Congo-Zaïre dans les premières décennies de l'indépendance. Ce que l'on a appelé « la crise congolaise », c'est-à-dire un basculement dans le désordre et la violence dès la passation du pouvoir le 30 juin 1960, a

¹ Né en 1931, Crawford Young obtient un doctorat en science politique à l'Université d'Harvard en 1964. Sa carrière universitaire s'est déroulée à l'université du Wisconsin à Madison, dont il est professeur émérite depuis 2001. Il a cependant été doyen de la faculté des Sciences sociales de l'Université nationale du Zaïre (UNAZA) de 1973 à 1975, professeur visiteur à l'Université de Makerere en Ouganda de 1965 à 1966, et à l'Université de Dakar en 1987-1988. Il a présidé l'African Studies Association (ASA) en 1983. Il obtient l'*Herskovitz Price* de l'ASA pour son ouvrage de 1976, *The Politics of Cultural Pluralism*, et le prix de l'American Political Science Association pour *The African Colonial State in Comparative Perspective* rédigé en 1994.

² Il s'agit du seul ouvrage de Crawford Young traduit en français à ce jour. À une époque où rares étaient les intellectuels congolais qui avaient la connaissance de l'anglais, sa traduction a évidemment été un facteur décisif de diffusion au Congo.

d'emblée paru faire de ce pays un cas particulier. Quant au Zaïre de Mobutu, s'il a suivi le même type d'évolution que nombre d'États sur le continent, il l'a fait avec une vigueur, une netteté et une précocité telles que sa brève phase glorieuse et sa longue déchéance ont à nouveau encouragé des approches monographiques. Observons cependant que la tendance relativement autarcique des études congolaises paraît avoir également correspondu à une orientation plus générale de la recherche africaniste. Un historien de l'économie, Morten Jerven, souligne ainsi que « dans les années 1980, les économistes qui écrivaient sur l'Afrique étaient surtout des spécialistes de certains pays en particulier » ; c'est dans la décennie suivante que les choses auraient changé, qu'« une attention croissante pour un récit global sur l'Afrique » se serait manifestée (Hibou & Samuel 2011 : 32-33). La « globalisation » est désormais aussi celle de la recherche, car, en Afrique comme ailleurs, elle a conduit à mettre en cause les approches étroitement nationales des évolutions.

Crawford Young occupe une place éminente dans le développement d'une science politique comparée africaine. C'est d'ailleurs dès la période où le Congo était son principal objet de recherche qu'il a publié un ouvrage comparatif portant sur la question de la capacité des États du Tiers Monde à gérer leur diversité culturelle et ethnique ainsi qu'à mettre efficacement en œuvre des politiques d'intégration nationale. Un chapitre est consacré au Zaïre, mais l'ouvrage traite de cinq autres pays africains et s'étend à d'autres régions du monde (Young 1976). La contribution majeure du politologue au comparatisme africaniste est cependant celle de deux ouvrages bien plus tardifs sur les caractères de l'État africain : le premier porte sur l'État colonial (1994) et le second, rédigé 20 ans plus tard, sur l'État de la postcolonie (2012³).

En s'attaquant à cette entreprise, Young avait certainement dès le départ comme objectif et cible principaux les formes d'évolution des États post-coloniaux, mais du fait de l'importance qu'il confère à ce que d'autres auteurs ont appelé « le moment colonial » pour en relativiser la portée historique, il lui fallait aborder l'analyse du temps des indépendances à partir d'un examen rétrospectif de l'impact et des héritages de la colonisation. En effet, un axe fondamental de sa problématique est l'affirmation que l'État colonial, en dépit de la brièveté de sa durée, a « totalement réordonné l'espace politique, les hiérarchies et stratifications sociales, ainsi que les modes de production économique » des sociétés africaines, et par là profondément conditionné les évolutions ultérieures (1994 : 9).

Cette problématique historienne contribue aussi à expliquer que, dans les deux ouvrages, l'auteur se soit donné pour objet l'ensemble du continent et

³ Lorsqu'il s'agit des écrits de Crawford Young ou de l'ouvrage de Young et Turner datant de 1985, je n'indiquerai plus leurs noms dans les renvois bibliographiques.

non pas, comme le font nombre d'auteurs, la seule Afrique subsaharienne. Du nord au sud, le continent africain a partagé, souligne-t-il, un même type d'expérience coloniale. Il a été confronté à une forme spécifique d'impérialisme et de colonialisme qui s'est affirmée dans le dernier quart du XIX^e siècle avec les changements politiques et culturels ainsi qu'avec les progrès techniques et économiques que connaissait alors l'Europe (1994 : 75 et alentours).

Young justifie aussi par d'autres arguments la décision d'étendre à tout le continent son champ d'étude. Il souligne la convergence temporelle de la plupart des processus de décolonisation en Afrique, et puis dans la période post-coloniale, le phénomène des influences politiques réciproques ainsi que la circulation des idées à l'échelle du continent. En outre, il invoque de « larges similitudes dans les modèles (*patterns*) culturels » (2012 : 4-8). Cependant, il me paraît à cet égard moins convaincant. Il appuie en effet ce jugement sur des essais et des études qui concernent seulement l'Afrique subsaharienne, ou des parties de celle-ci, tels que les plaidoyers pour un socialisme africain de Senghor et de Nyerere, l'ouvrage de Jan Vansina sur les traditions culturelles de l'Afrique équatoriale (Vansina 1990), et celui de Michael Schatzberg sur la « logique culturelle » qui serait au fondement des processus de légitimation politique en Afrique centrale (*middle Africa*) (Schatzberg 2001). Observons d'ailleurs qu'en dépit de ces références, Young consacre peu de place au rôle de traditions ou des orientations culturelles issues des sociétés précoloniales dans son analyse de la formation des États africains.

M'interrogeant sur les apports de Crawford Young aux études congolaises, j'aborderai deux grands points : la question des formes revêtues dans ce pays par les cycles et les phases qu'il distingue dans l'histoire politique comparée du continent ; et la question de l'État, de sa formation et de ses transformations en Afrique, telle qu'il l'a appliquée au cas du Congo-Kinshasa en s'arrêtant particulièrement au phénomène de « l'ascension et du déclin de l'État Zaïre (*rise and decline of the zairian state*) ».

1. Le Congo-Kinshasa dans les cycles de l'histoire politique africaine

Young voit dans l'histoire politique de l'Afrique indépendante un enchaînement de trois cycles reposant chacun sur l'alternance d'une phase d'« optimisme » et d'une phase de « pessimisme » concernant les perspectives d'évolution politique et économique (2012 : 10-31). Il distingue donc 6 phases que j'aborderai successivement avec la dénomination et les repères temporels que leur donne l'auteur. Évoquant sommairement les caractères communs qu'il leur attribue dans son ouvrage de 2012, je m'arrêterai aux traits particuliers que présente le Congo-Kinshasa en faisant pour cela appel à ses écrits antérieurs.

Phase 1. L'euphorie de l'indépendance (1956-années 1960)

La vague des décolonisations africaines a déferlé dans un contexte marqué par l'optimisme. L'après-Seconde Guerre mondiale est une période de prospérité économique où les colonisateurs anglais, français, belges se mettent à affecter d'importants capitaux publics à des objectifs de développement et d'amélioration du bien-être des populations. La problématique de la « modernisation » par une démarche volontariste de développement impulsée et encadrée par l'État conquiert les mondes politiques et académiques. De jeunes leaders charismatiques s'imposent dans plusieurs pays en cours d'émancipation. Les populations rurales se révèlent disponibles aux mobilisations nationalistes. Mis à part les cas portugais, espagnols et de l'Algérie, le processus de décolonisation s'engage résolument et la passation de pouvoir dans les colonies françaises et anglaises s'effectue généralement de manière pacifique et ordonnée.

Qu'en est-il du Congo belge ?

Ici aussi, et de manière particulièrement nette, le colonisateur réalise dans les années 1950 un programme de développement économique et social de grande ampleur. Les revenus et les conditions de vie, avant tout des travailleurs salariés, connaissent des progrès marquants (2005 : 67-68). Mais l'indépendance débouche d'emblée sur ce qui sera appelé la « crise congolaise », une crise violente, chaotique et multiforme. Dans les conclusions de son premier ouvrage, Young avançait un cadre général d'explication mettant l'accent sur le désarroi d'un colonisateur jusque-là imbu de son rôle et de ses vertus, en même temps que sur l'impuissance d'un colonisé que rien n'avait préparé à assumer la relève. Il écrivait : « On trouvait alors au Congo un colonisateur qui venait brusquement de perdre la profonde conviction qu'il avait toujours eue du bien-fondé de sa politique coloniale, en face d'une révolution du colonisé qui manquait tout autant de structure que d'idéologie. C'est pratiquement en l'espace d'une nuit que cette colonisation totale fut remplacée par une indépendance totale, mais le fait même de ce succès entraîna une impuissance qui le vida de son contenu » (1968 : 349-350).

L'explication renvoie donc au caractère de la colonisation belge. Pour Crawford Young, celle-ci offre, à certains égards fondamentaux, un modèle de l'État colonial. Dans son étude comparative sur ce type d'État, il recourt à la métaphore du *Bula Matari*, de l'État « briseur de roches », qui, depuis le temps de Léopold II et de Stanley, était d'usage au Congo pour signifier la puissance du colonisateur et la nature incoercible de sa domination. Young y fait appel pour souligner le caractère exogène et importé des États coloniaux avec la forme d'autonomie par rapport à la société qui en résulte (1994 : 1, 24). On a pu d'ailleurs lui reprocher d'avoir surestimé le caractère hégémonique de

la domination coloniale en ne tenant pas suffisamment compte des interactions entre le colonisateur et le colonisé, ainsi que de l'importance des intermédiaires indigènes dans l'exercice du pouvoir colonial (Cooper 2005 : 51). Sans doute, mais on pourrait considérer que la métaphore du *Bula Matari* joue chez lui le rôle du type idéal wébérien, qu'elle vise à donner un modèle simplifié permettant d'engager et d'orienter l'analyse d'une réalité plus complexe.

Il reste que Young ne souligne sans doute pas assez le caractère simplificateur de son modèle et la nécessité de faire intervenir dans l'analyse l'influence exercée par les réactions des colonisés. L'État colonial, va-t-il jusqu'à écrire, « *must be seen as a free-standing entity* » (1994 : 24).

Cette formule devrait donc être nuancée, mais elle exprime bien néanmoins le fait fondamental que la domination coloniale fut sans réel contrepoids. Sa position, en surplomb de la société colonisée, fait la force du colonisateur, mais le rend en même temps impuissant à maîtriser les changements politiques et sociaux quand, comme au Congo belge, ceux-ci s'amplifient et s'accroissent brusquement. Young aurait pu citer une étude de Jules Gérard-Libois et Benoît Verhaegen (Gérard-Libois & Verhaegen 1985 : 18) : « Aucune autre société coloniale, écrivaient-ils, évoquant la période qui s'est ouverte avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, ne fut sans doute soumise à la même époque à un processus de transformation et de mobilité sociales aussi général, mais sans participation parallèle des Africains aux responsabilités. » Ils ajoutaient : « Il était sans doute inévitable que le dégel de la vie politique mette à nu le décalage énorme entre, d'une part, l'évolution matérielle et les structures concrètes, objectives de la vie sociale, et d'autre part, les structures politiques et la conscience sociale. »

Le rôle joué par les rivalités de la guerre froide entraîne une autre spécificité de la décolonisation congolaise. La crainte de voir les Soviétiques exploiter la crise dans laquelle semblait sombrer l'immense et riche pays d'Afrique centrale a provoqué un important engagement américain, en même temps que l'intervention d'une mission de maintien de la paix des Nations unies. Dans ce contexte de fortes rivalités et d'implications internationales, les protagonistes de la guerre froide ont projeté sur le conflit politique congolais leur grille d'interprétation, celle de la compétition entre une entreprise de « pénétration communiste » et l'« impérialisme occidental ». Cette projection a conféré une cohérence idéologique trompeuse aux grandes divisions du champ politique, celui des unitaristes opposés aux fédéralistes (1998 : 104), et elle marquera aussi la perception et, dans une certaine mesure, le déroulement des rébellions de 1963-1964 auxquelles Crawford Young a consacré très tôt un article substantiel (1965). Il concluait celui-ci en jugeant que ces rébellions avortées pourraient avoir une conséquence psychologique durable : celle, du fait de l'arbitraire et de la violence auxquels les rebelles et les forces gouvernementales ont soumis les

populations, d'avoir érodé toute « notion d'obéissance civile ». « Qui, désormais, écrivait-il, est susceptible d'obéir à quiconque ? » (1965 : 30.)

Avec un recul du temps permettant l'observation des évolutions qu'ont connues nombre d'autres pays africains, la « crise congolaise » apparaît plus précoce qu'exceptionnelle. Young observera que « finalement, à l'échelle de l'histoire politique de l'Afrique, l'incapacité de l'État colonial belge à organiser effectivement sa propre disparition semble peu significative par comparaison avec les autres décolonisations » (2005 : 68).

Phase 2. Partis uniques et pouvoir militaire (vers le milieu des années 1960 et le début des années 1970⁴)

Au Congo-Kinshasa, la première phase distinguée par Young, celle de l'ère des indépendances qu'il définit comme un moment d'optimisme, sinon d'euphorie, a donc immédiatement revêtu un caractère dramatique. Ici d'ailleurs, c'est déjà, avant l'indépendance, lors d'un processus de décolonisation qui fut en particulier marqué par l'émeute populaire de janvier 1959 à Léopoldville, que les observateurs lucides nourrissaient ou auraient dû nourrir de grandes inquiétudes.

Young caractérise la deuxième phase de sa périodisation historique par la montée d'une vision pessimiste des évolutions africaines. Dès 1964, le Ghana de Nkrumah adopte le régime du parti unique qui va se répandre largement et rapidement à travers le continent. Dans un courant de la recherche africaniste, on a pu d'abord envisager positivement cette évolution, considérer que le développement d'un parti unique prenant la forme d'un parti de masse mobilisateur pouvait être la formule politique la mieux adaptée pour affronter les enjeux de la construction nationale et du développement. Cependant, le constat s'est rapidement imposé que les partis uniques africains s'érigeaient en « partis-État » au service de pouvoirs enclins au despotisme et vulnérables à la corruption.

Le tournant autoritaire se concrétise, au milieu de la décennie, par une vague de coups d'État militaires. Elle touche en particulier trois des plus vastes et des plus importants pays africains : l'Algérie, le Nigeria et le Congo-Kinshasa. Dans ce dernier pays, c'est le 24 novembre 1965 que le colonel Mobutu, à la tête de l'armée, s'empare du pouvoir. Il met en place un régime qui prendra sa forme durable vers 1970, celle d'un système de parti unique fortement personnalisé. Le Congo est désormais rebaptisé Zaïre. Étant donné l'impéritie des dirigeants et les incessants conflits de pouvoir sous la Première République congolaise, ce coup d'État militaire suscitera, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, des attentes favorables. À nouveau, à cet égard, le pays se distingue par une certaine précocité.

⁴ Young écrit : « *Early 1960s-70s* ».

Phase 3. Affirmation étatique⁵ (décennie 1970)

Young observe qu'à la fin des années 1960, on semble assister en plusieurs pays à des évolutions prometteuses. C'est le cas en particulier au Nigeria, au Soudan et au Congo-Kinshasa où des guerres civiles ont pris fin et où un processus de pacification par la restauration d'une autorité centrale pouvant se réclamer d'une certaine légitimité paraît en cours.

En même temps, les régimes militaires jouissent d'une nouvelle considération. Différents analystes influents soutiennent que l'armée, dans les contextes africains, peut se révéler la seule institution à même, du fait de son organisation hiérarchique disciplinée, d'encadrer un processus de modernisation et de développement.

D'autre part encore, plusieurs États mettent en œuvre sur une vaste échelle une politique de nationalisation ou d'indigénisation qui répond, ou paraît répondre, aux attentes populaires et aux orientations progressistes, souvent colorées de marxisme, des milieux intellectuels. Venue d'Amérique latine, la « théorie de la dépendance » s'impose dans les discours et les études sur l'Afrique. L'idéologie tiers-mondiste fait partout florès.

En dépit de ce gauchissement politique, le continent bénéficie dans la première moitié des années 1970 de l'essor d'une économie de crédit : les grandes institutions financières internationales font libéralement crédit aux États africains, avant tout à ceux qui sont dotés d'importantes ressources naturelles.

Le Congo/Zaïre s'inscrit de manière exemplaire dans un large mouvement continental d'affirmation étatique et d'émancipation qui se révélera certes éphémère, mais qui a pu un temps, par des actions symboliques et matérielles d'éclat, entretenir l'illusion. Rappelons de manière ramassée les grands « exploits » du régime Mobutu dans sa phase d'ascension⁶. Il réussit à se rallier, à peu d'exceptions près, les différentes élites du pays et à s'assurer une substantielle adhésion populaire. Il restaure l'autorité d'un État centralisateur et affirme un nationalisme se réclamant de la figure emblématique de Lumumba. Il nationalise en 1967 l'empire minier de la Société générale de Belgique au Katanga, et décide en 1973 la « zaïrianisation » d'une vaste gamme d'entreprises étrangères. Il obtient du capitalisme international les capitaux et les technologies permettant la réalisation de gigantesques investissements comme le barrage d'Inga. Le régime se dote aussi d'une idéologie aux vertus rhétoriques convaincantes, celle du « recours à l'authenticité ». Enfin, son chef, le président

⁵ « *State expansion* ».

⁶ On en trouvera la meilleure analyse d'ensemble dans l'ouvrage de Young et Turner datant de 1985.

Mobutu, rend visite aux puissants du monde capitaliste et du monde communiste asiatique en se faisant accueillir partout glorieusement.

Dans ses écrits datant de cette première période du mobutisme, Crawford Young est certes un observateur critique d'un régime antidémocratique, mais il lui reconnaît des vertus prometteuses du point de vue du renforcement des capacités d'action étatique. Dans l'ouvrage déjà mentionné où il analyse de manière comparative l'intervention des États dans des sociétés peu intégrées culturellement et socialement, il caractérise ainsi le changement opéré au Congo/Zaïre avec l'avènement de Mobutu : « Différentes mesures de centralisation dans le cadre d'un mode de gouvernement autoritaire et personnalisé ont radicalement modifié la structure du pouvoir et établi un véritable État Léviathan » (1976 : 164). En conclusion du chapitre de ce livre consacré au Zaïre, il retient la possibilité que le pouvoir autocratique de Mobutu parvienne à créer les conditions de la réalisation de la prophétie de Lumumba, celle annonçant la venue d'une nation unifiée (*Idem* : 211, 215).

C'est à l'époque tout un courant de recherches concernant le grand pays d'Afrique centrale et d'autres situations politiques, qui met en avant la notion d'autoritarisme pour désigner, à la suite du politologue espagnol Juan Linz (1964), un type de régime politique distinct de la démocratie et du totalitarisme et dont les caractères propres assurent la relative stabilité et solidité d'un système de pouvoir.

Young et Turner entameront leur grand ouvrage sur le régime de Mobutu en soulignant que leur problématique était initialement celle de l'autoritarisme, mais que l'évolution du régime zaïrois les a amenés à réviser une approche qui s'attachait au mode d'exercice du pouvoir en faisant l'économie de la notion d'État. Ils ont alors fait de la question de la « nature de l'État » le fil conducteur de leurs analyses (1985 : XIV). On verra plus loin la portée de cette révision.

Les deux politologues américains ne sont pas les seuls à avoir vu initialement dans le régime zaïrois un régime autoritaire paraissant doté d'une capacité à exercer dans la durée une domination hégémonique efficace. Jean-Claude Willame, dans un travail doctoral de 1972 qui fera référence, soutient que le coup d'État de Mobutu instaure un régime autoritaire sous la forme d'un « césarisme bureaucratique », c'est-à-dire d'un pouvoir autocratique appuyé sur une administration présentant les traits d'une bureaucratie. Il envisageait deux évolutions possibles pour ce régime encore à ses débuts, soit la consolidation de sa forme autoritaire et bureaucratique, soit sa transformation en un césarisme purement dictatorial (Willame 1972 : 129 et suivantes, 162 et suivantes).

Dans un autre ouvrage important sur le caractère de l'État zaïrois, celui de Thomas Callaghy publié en 1984, l'auteur considère, lui aussi, que le régime Mobutu s'est engagé dans un processus de construction d'un État moderne dont l'issue reste incertaine, mais qui pourrait aboutir (Callaghy 1984). Il rejoint

donc Willame, mais celui-ci écrivait quand le régime était au faite de sa phase prometteuse, tandis que Callaghy, lui, formule son diagnostic plusieurs années après que l'État zaïrois a basculé dans une crise profonde et rencontré de graves premiers déboires. S'opposant à Crawford Young, Callaghy conteste la thèse selon laquelle le Zaïre serait entré, vers le milieu des années 1970, dans une phase de déclin et de délitement structurel irréversible. Une amélioration de la conjoncture économique, juge-t-il, pourrait permettre au régime de manifester à nouveau une capacité à renforcer son emprise institutionnelle sur la société (*Idem* : 229-231). Voyant ce régime reposer sur un « appareil administratif patrimonial-bureaucratique de type préfectoral » (*Idem* : XV), il développe audacieusement une comparaison entre le Zaïre de Mobutu et la France de Louis XIV.

C'est sans doute en pensant particulièrement à cet ouvrage que Young pourra écrire qu'il a fallu attendre que la décennie 1980 soit bien avancée pour que les illusions entretenues par le régime Mobutu se dissipent aux yeux de « tous »⁷ (2012 : 58).

Phase 4. Déclin et crise de l'État (décennie 1980)

Au tournant des années 1970, on ne débat pas encore du phénomène de la « faillite » (*state failure*) ou de l'« effondrement » étatiques (*state collapse*), mais nombre de chercheurs s'accordent pour diagnostiquer une crise systémique des États africains liée au développement d'un mode patrimonial de domination faisant système avec la généralisation des rapports clientélistes et des pratiques de la corruption. À la suite de Jean-François Médard, beaucoup parleront d'un « néo-patrimonialisme » afin d'adapter au contexte de l'Afrique contemporaine le concept canonique wébérien. La crise économique du continent, que met particulièrement en lumière le phénomène du surendettement, provoque d'autre part chez les agences internationales de développement un changement majeur (« *a sea change* ») de paradigme : les approches volontaristes et étatistes, observe Young, font place à une problématique de libéralisation qui se traduira par des politiques d'« ajustement structurel ».

Dans le cas du Zaïre, ont montré Young et Turner (1985), c'est déjà dans la seconde moitié des années 1970 que s'amorce le déclin étatique et s'opère le basculement dans une situation générale de crise. Le « sultanisme », variante wébérienne du patrimonialisme (Weber 1995 : 307 et suivantes), caractériserait désormais le système politique zaïrois (1985 : 183). La notion désigne un pouvoir personnel absolu dont l'arbitraire est de moins en moins tempéré par

⁷ « It /the mobutist regime/ was not revealed to all as a shattered illusion until well into the 1980s. »

la démarche de légitimation que l'État zaïrois avait jusque-là suivie avec une certaine efficacité en faisant appel à des modèles « traditionnels » en même temps qu'à ceux de l'État bureaucratique moderne. Le Zaïre de Mobutu est une « autocratie patrimoniale » fonctionnant sur un mode « kleptocratique » et « prébendier », où les détenteurs de charges administratives et politiques sont des clients jouissant de prébendes, c'est-à-dire de profits financiers et d'autres avantages attachés à leur charge ou qu'ils peuvent se procurer par son exercice (1985 : 165-183 ; 1994 : 290 et alentours).

Après l'ouvrage qu'il écrit avec Turner sur l'État mobutiste, Crawford Young n'a plus consacré d'étude générale aux évolutions politiques du Congo/Zaïre. Or l'ouvrage de 1985, s'arrêtant au seuil de la période de l'« ajustement structurel », n'examinait pas les interventions de grande ampleur de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en vue d'imposer au régime zaïrois des mesures permettant la restauration d'une économie capitaliste conforme au modèle libéral occidental. On sait cependant suffisamment par ailleurs que cette tentative a abouti à l'échec. Différents textes de Young suggèrent que pour expliquer cet échec, il aurait donné la primauté aux caractéristiques du système politique. Critiquant les auteurs qui confèrent un rôle primordial à des facteurs tels que l'évolution des termes de l'échange ou la chute des investissements étrangers dans les années 1980, il écrit dans un article portant sur la question générale des politiques d'« ajustement structurel » en Afrique : « Quoi qu'il en soit de la portée de ces facteurs externes, les facteurs internes sont au moins aussi importants (*consequential*) dans la sphère économique, et sont, à mes yeux, déterminants sur le plan politique » (1991 : 15-16). Young a régulièrement souligné le caractère insuffisant des explications en termes de dépendance ou qui invoquent, comme l'avait fait Benoît Verhaegen, un « impérialisme technologique » : « De telles notions ont une certaine pertinence, mais échouent à expliquer l'incapacité de l'État zaïrois à servir effectivement les intérêts étrangers qui sont censés déterminer ses évolutions (*guide its fortunes*) » (1984 : 80).

Nous ne trouvons donc pas dans les écrits du politologue une analyse quelque peu systématique des évolutions du Congo/Zaïre à partir du milieu des années 1980. Mais il a examiné différents aspects des changements sociopolitiques qui ont accompagné le processus de déliquescence de nombreux États africains en évoquant à diverses reprises l'exemple congolais. Ces changements s'étant manifestés plus fortement dans la décennie 1980, je les évoquerai à propos des phases suivantes.

Phase 5. Vague de démocratisations (début des années 1990)**Phase 6. Voies divergentes (à partir de la décennie 1990)**

Je regroupe les deux dernières phases, puisque la cinquième fut brève, sinon fugitive.

On assiste à la fin des années 1980 à un « *tsunami of democratization* ». Young rappelle la conjonction des facteurs qui expliquent cette brusque évolution. Il y a chez les bailleurs de fonds emmenés par la Banque mondiale le constat que l'« ajustement structurel » des économies africaines doit, pour produire ses effets, s'accompagner d'un profond ajustement politique. Il y a le nouveau contexte mondial provoqué par la chute de l'empire soviétique. Il y a la montée, à travers le continent, d'un mouvement intellectuel et populaire de rejet des despotismes, et l'affirmation dans l'espace public d'une société que l'on appelle désormais « civile ». Il y a les pressions impérieuses des grands partenaires occidentaux de l'Afrique.

L'euphorie va cependant retomber dès le milieu des années 1980. Les espoirs mis dans la vague démocratique déferlant sur le continent et la désillusion qui a rapidement suivi ont été amplement décrits et analysés dans de nombreux ouvrages et articles. Crawford Young se distingue d'un courant au sein de cette littérature qui n'a vu dans le moment démocratique africain que chimère ou duperie. Ainsi, pour Jean-François Bayart, ce moment fut celui, non de l'expression d'une réelle volonté politique de démocratisation, mais d'un « discours de la démocratie » manifestant sous une nouvelle forme la « stratégie d'extraversion » des pouvoirs africains : appelé à séduire les bailleurs de fonds, ce discours aurait été avant tout un moyen de capter la rente des financements internationaux suivant une démarche comparable à celle des dirigeants africains au temps de la guerre froide, quand, selon qu'ils avaient opté pour le soutien de Washington ou de Moscou, ils dénonçaient complaisamment soit la subversion communiste, soit l'impérialisme occidental (Bayart 2000 : 226).

Young, comme à l'accoutumée, a un jugement nuancé. En plusieurs passages de son ouvrage sur l'État postcolonial, il souligne que la dynamique de changement démocratique du tournant des années 1980 répondait à des tendances et à des aspirations profondes, et qu'elle n'est pas aujourd'hui épuisée. Quelles qu'aient été les évolutions particulières, le « tsunami » a laissé derrière lui une disqualification des régimes autoritaires et une légitimation, sans doute irrépressible dans la durée, des valeurs portées par l'idée de démocratie (2012 : 207 et suivantes).

La retombée du mouvement de démocratisation n'a d'ailleurs pas débouché sur une restauration générale de formes d'autoritarisme. Selon Young, nombre de pays africains paraissent engagés dans l'institutionnalisation d'un pluralisme

politique (« *polyarchy* ») et sont sur la voie de la consolidation d'une forme de régime se rapprochant des standards de la démocratie. Un nombre quasi équivalent⁸ pourrait être caractérisé par la combinaison hybride et instable de traits démocratiques et de traits autoritaires. Alors que dans les deux premiers cycles de l'histoire politique africaine, on pouvait observer des évolutions convergentes à l'échelle du continent, on assiste donc désormais à des développements en sens divers.

Ils présentent néanmoins un trait commun : la « volatilité » des situations qui rend précaires les évaluations de cas particuliers, sans pour autant empêcher de dresser un tableau d'ensemble justifiant un optimisme mesuré.

Des changements politiques qui, globalement, s'inscrivent dans une perspective de progrès, sont contemporains de dramatiques évolutions négatives : le développement dans les années 1990 de nouvelles formes de conflits armés s'accompagnant, comme en Somalie, de l'effondrement de l'État ou, comme dans les cas du Liberia, de la Sierra Leone et du Congo-Kinshasa, de la grave déliquescence pendant une période plus ou moins longue des pouvoirs institués (2012 : 28-31, 207 et suivantes).

Le Congo-Kinshasa se distingue par la longue durée et les divers rebondissements d'une phase confuse et violente de transition⁹ qui a conduit de la dissolution en 1990 du régime despotique de l'État Zaïre à la tenue en 2006 d'élections pluralistes générales donnant naissance à la Troisième République congolaise. Young n'a pas analysé ce processus singulier. Dans son tableau mentionné à la note 8, il se contente de classer le Congo-Kinshasa de 2009 dans la catégorie des régimes « semi-démocratiques ». Puisqu'il ne l'argumente pas, je ne discuterai pas ce classement. J'observerai cependant que la forme de typologie générale dans laquelle il intervient a de la pertinence dans le cadre d'une approche comparative, mais présente une assez faible et fragile portée empirique quand on s'arrête à un pays particulier.

Dans son ouvrage de 2012 et dans des articles, Crawford Young a introduit des observations concernant les conflits armés africains des dernières décennies et les changements sociopolitiques dans lesquels ils s'inscrivent (2012 : 30, 283 et suivantes ; 2002 ; 2006). Je vais m'y arrêter quelque peu, le Congo-Kinshasa étant le pays où a sévi, de 1996 à 2003, la « plus complexe » et la plus meurtrière¹⁰ des « guerres civiles (*internal*) » africaines, conflit qui connaît toujours des métastases et des rebondissements.

⁸ Dans son tableau de la page 208, Crawford Young classe en 2009 16 régimes africains dans la catégorie « démocratique » et 18 dans la catégorie « semi-démocratique » ou « semi-autoritaire ».

⁹ Qui fut en fait la succession de différents régimes de transition.

¹⁰ Young reprend sans la discuter une estimation de la surmortalité liée aux guerres congolaises basée sur les enquêtes de l'International Rescue Committee. Il cite le chiffre de 6 millions de

On s'étonnera ici que l'auteur qualifie simplement de « civiles » les guerres congolaises. Elles furent civiles, certes, mais aussi et même d'abord régionales et internationales. Les guerres de 1996 et 1998 ont été provoquées et soutenues par l'intervention du Rwanda, puis par celle de l'Ouganda, suscitant des rébellions internes ou s'appuyant sur elles. Il reste cependant vrai que ces guerres partagent avec les autres conflits armés africains récents cette caractéristique relevée par Young : elles sont déclenchées – ou relayées dans le cas congolais – par des rébellions visant à s'emparer du pouvoir à partir de « périphéries » plutôt que par un coup d'État accompli au centre. Ces périphéries sont des zones où la déliquescence des États est particulièrement marquée. La région des Kivu d'où sont parties les guerres congolaises était ainsi devenue, écrit Young, un « *Hobbesian world* » (2006 : 316-317). Là, les rebelles recrutent dans les rangs d'une jeunesse misérable et sans perspective, rallient des soldats perdus d'une armée nationale en déconfiture, se procurent les armes qui circulent à profusion à travers le continent dans un contexte de délabrement des pouvoirs étatiques – ceux d'Afrique, mais aussi ceux des pays d'Europe orientale soldant un arsenal du temps de la guerre froide –, et se financent par l'exploitation de ressources naturelles sur lesquelles l'État et les entreprises publiques ou privées « légales » ont perdu tout contrôle. Ce ne sont pas ces observations générales qui retiendront mon attention, mais la manière dont Crawford Young se situe dans des débats théoriques concernant les conflits armés de la période récente.

Je noterai tout d'abord que, tout en reconnaissant l'importance du phénomène de l'auto-entretien des rébellions par le développement d'une économie de guerre, il s'oppose à une thèse qui fut influente (« *once fashionable* ») selon laquelle les nouvelles guerres s'expliqueraient par l'« avidité » (*greed*) des acteurs plus que par les « griefs » (*grievances*) qu'ils nourrissent (2012 : 283 et suivantes). Renvoyant à une série de travaux récents, il rejoint une position qui fait de plus en plus consensus : l'observation empirique des conflits particuliers montre que la dichotomie *greed* / *grievances* constitue une fausse alternative. Les griefs des élites et des populations exclues, appauvries et insécurisées à l'égard des pouvoirs en place suscitent ou alimentent des rébellions qui, en se finançant par le pillage, la prédation, et par l'écroulement des ressources naturelles, s'auto-entretiennent, en même temps qu'elles excitent l'« avidité » de leurs acteurs ou qu'elles procurent simplement à beaucoup de ceux-ci les moyens de vivre.

Cependant, le temps des mobilisations idéologiques paraît révolu : les nouveaux rebelles ne traduisent plus leurs griefs et leurs revendications en discours

morts (2012 : 290). Des démographes ont cependant entrepris de démontrer que ces enquêtes n'étaient guère crédibles (De Herdt & Poncelet 2011 : 18).

politiques crédibles. Young souligne ainsi le changement intervenu par rapport à l'époque où des « mouvements de libération » se réclamaient de « programmes politiques identifiables ». Désormais, écrit-il, on a affaire à des mouvements miliciens sans « agendas politiques discernables (*legible*) » (2012 : 30).

Crawford Young a peu de goût pour la controverse *ad hominem*. Dans la discussion précédente, il ne mentionne pas Paul Collier, l'économiste attaché à la Banque mondiale dont les travaux consacrés à démontrer la prédominance du facteur *greed* dans les nouvelles formes de guerres civiles ont eu une large audience (Collier 2000). C'est aussi sans citer aucun des africanistes qui recourent aujourd'hui à ce modèle historiographique (par exemple : Bayart 1998) qu'il soutient que la thèse de Charles Tilly sur le rôle de la guerre dans la formation des États européens (Tilly 1992) apparaît difficilement transposable dans les contextes africains. Il souligne que le raisonnement de Tilly ne s'applique pas aux guerres civiles africaines : celles-ci, en effet, « ne réalisent pas l'unification d'une masse de citoyens par la mobilisation contre un ennemi extérieur, non plus qu'elles ne stimulent l'institutionnalisation d'une capacité à générer des revenus ou le renforcement des capacités administratives » (2012 : 290), évolutions qui furent celles, selon Tilly, d'anciens régimes européens confrontés au financement de guerres extérieures coûteuses.

Young s'arrête plus longuement sur un troisième débat, celui concernant le rôle du facteur ethnique. Sur cette question, comme sur les autres, il a une position complexe et nuancée en se distanciant de tous ceux qui soit accordent un rôle capital à ce facteur, soit considèrent qu'il ne joue que dans la sphère des « représentations ». À propos des « nouveaux » conflits armés africains, il écrit : « Bien que l'ethnicité en elle-même ait été rarement déterminante, dans quelques cas les solidarités communautaires ont pesé dans l'équation conflictuelle », et il cite, à côté de plusieurs autres, l'exemple des guerres civiles dans les deux Congo (2012 : 285).

Faisant état des critiques que le monde de la recherche adresse aux journalistes invoquant de « vieilles haines tribales » pour expliquer les sanglants conflits africains, Young observe que cette interprétation, certes réductrice, fait pour une part écho aux propos que l'« acteur ethnique » tient lui-même (2006 : 319). L'observation peut paraître légère, mais elle prend son sens quand on la réfère à la manière dont il définit l'ethnicité.

S'il est nécessaire, selon Young, de prendre en compte le discours de ceux qui invoquent une appartenance ethnique, c'est parce que l'ethnicité appartient au « domaine subjectif de la conscience sociale » (2002 : 37). Or, poursuit l'auteur, ce domaine n'est pas celui d'un imaginaire « inventant » des identités, mais celui où s'exprime un sentiment d'appartenance à un groupe fondé sur le partage d'« une gamme variable d'attributs » : une langue, des traits culturels, des « récits historiques », « la métaphore des liens de parenté (*kin metaphors*

of belonging) », des croyances, etc. Conformément à l'un des modes d'interprétation qu'en propose la littérature africaniste, l'ethnicité a donc un aspect « primordial ». Cependant, la référence des acteurs à des attributs collectifs inscrits dans une durée historique est un phénomène de nature « fluide, interactive, stratifiée (*multilayered*), contextuelle, évolutive ». Young fait ainsi également intervenir l'approche de type « constructiviste » qui tend à voir dans les identifications ethniques le produit de circonstances historiques particulières en mettant alors le plus souvent l'accent sur le rôle du « moment colonial » dans leur fabrication ou leur cristallisation. Enfin, il reconnaît encore la part de pertinence d'un troisième mode d'interprétation privilégiant le phénomène de l'« instrumentalisation » du facteur ethnique par les acteurs politiques.

Articulant les trois approches, il écrit que l'ethnicité apparaît « tout à la fois capable, du fait de son aspect primordial, de mobiliser de grandes passions et de profondes peurs, propice aux instrumentalisations politiques, et en continuuel procès (*instance*) de construction sociale » (2002 : 37 ; aussi 1985 : 138 et suivantes ; 2012 : 314 et suivantes).

Dès ses premiers travaux congolais, Crawford Young accordait une grande attention à l'intervention du facteur ethnique dans les changements sociopolitiques, mais en tant que variable dépendante dont le rôle se modifie en fonction de son degré de « cristallisation », du cadre social dans lequel on l'observe – ainsi en milieu rural ou dans le cadre urbain, au niveau d'une localité, d'une région, de l'ensemble national –, et des contextes sociopolitiques.

Analysant l'État Zaïre, Young et Turner ont montré que le facteur ethnico-régional jouait un rôle important dans la constitution et l'exercice du pouvoir, mais que son emprise y restait limitée et contenue (1985 : 138-163). Le régime apparaît (et est perçu) comme privilégiant l'ethnie et la région du président, en même temps que la langue (le lingala) dont cette région fut l'espace de diffusion. Cependant, il n'y a pas ici de domination hégémonique d'une ethnie ou d'un ensemble d'ethnies apparentées. Pour rendre compte de l'emprise de l'État sous Mobutu, il faut recourir aussi à des schèmes d'analyse qui permettent de montrer comment la domination d'un autocrate et de ses proches se diffuse et s'enracine dans la société. Young se réfère à cet égard à Jean-François Bayart qui a introduit l'idée de l'« État rhizome » et d'un processus d'« assimilation réciproque des élites » (Bayart 1989 ; Young 2012 : 68, 303). L'absence au Zaïre d'une monopolisation ethnique du pouvoir s'explique, en même temps que par la trajectoire et la carrière de Mobutu, ainsi que par le peu d'envergure de son groupe d'appartenance (les Ngbandi), par des caractéristiques générales de l'ethnicité au Congo/Zaïre. Quoique fortement politisée depuis la décolonisation, l'ethnicité est ici faiblement « cristallisée », peu consistante « idéologi-

quement¹¹ », sauf dans le cas de certains grands groupes tels les Luba du Kasai et les Kongo (1976 : 182-195).

Avec la période de guerre qui s'est ouverte au Congo en 1996, l'instrumentalisation politique de l'ethnicité a pu cependant exploiter une forme particulière de cristallisation des rapports ethniques : les représentations idéologiques à connotation raciale des « communautés » tutsi et banyarwanda, acteurs majeurs dans la genèse et le déroulement des conflits armés congolais. Mais Young n'a pas analysé concrètement les guerres congolaises des deux dernières décennies. Il s'est limité à des observations comparatives assez générales sur la manière dont a évolué, dans la période récente, la question de l'ethnicité dans différentes parties du continent africain.

Il relève à cet égard qu'avec l'essor progressif du pluralisme politique à partir des années 1990, les affirmations identitaires ont pris une nouvelle vigueur à travers surtout le développement des revendications et des conflits portant sur les questions de la citoyenneté et de l'autochtonie (de l'« indigénité »). Il observe en même temps que, si le discours officiel dénonçait les divisions ethniques dans la période des indépendances – quel que fût l'usage qu'en faisait la classe politique –, on assiste aujourd'hui à un lent et partiel processus de réhabilitation des identités communautaires. En effet, des hommes politiques et certains analystes ne réduisent plus le phénomène ethnique aux manifestations de l'ethnisme et n'y voient plus seulement un facteur de rivalités et de conflits, mais soutiennent que l'édification d'une société pluraliste démocratique implique de reconnaître et de prendre en compte la réalité et la légitimité de ces appartenances particulières (2002 ; 2012 : 330-331).

2. Le concept d'État, l'État africain et le cas de l'État Zaïre

Je m'en tiendrai aux lignes de force d'une analyse de ces vastes et complexes questions.

Le concept d'État

Nombre d'auteurs qui analysent la question de la formation et des évolutions des États africains s'abstiennent de proposer une définition générique de la notion d'État, ou s'y refusent jugeant l'entreprise aussi vaine qu'impossible. Encore une fois, Jean-François Bayart est à cet égard exemplatif, puisqu'il consacre un imposant ouvrage à la question de l'État africain sans définir ce

¹¹ Sur le plan de l'« économie morale », comme l'écrivait John Lonsdale (2004).

qui est d'ailleurs selon lui, non pas un concept, mais le nom d'un « faux objet » amalgamant des réalités historiques hétérogènes (Bayart 1989).

Dans leur ouvrage de 1985, Young et Turner soutenaient au contraire la nécessité de poser au seuil de l'analyse la question de la « nature de l'État », des caractéristiques qui donnent à un système politique le caractère d'un État (*stateness*). Avec le processus d'occidentalisation du monde, le modèle de l'État nation à caractère territorial, né en Europe au XVI^e siècle, s'est diffusé universellement (1985 : 7). Il en résulte que, dans l'analyse de tout système politique, on pourrait et devrait partir du modèle étatique de la modernité occidentale en cherchant à saisir de quelle manière et dans quelle mesure un mode de gouvernement réalise les « attributs » – territorialité, souveraineté, appareil de gouvernement et d'administration, etc. – de l'État moderne et obéit à ses « impératifs » – hégémonie sur la société, autonomie de décision sur le plan interne comme sur le plan externe, légitimation, etc.

Avec Turner (1985 : 12-21), et puis seul (1994 : 26-40 ; 2002 : 34-52), Young s'est longuement employé à définir le phénomène étatique moderne dans ses différentes dimensions : « attributs », « impératifs » ou « logiques d'action », relations à la société civile et à l'environnement international. Au noyau de ces définitions complexes, on retrouve, à mon sens, la notion wébérienne de l'État. Pour évoquer celle-ci, on s'arrête souvent à la brève formule du sociologue allemand sur l'exercice du « monopole de la violence légitime dans les limites d'un territoire déterminé » (Weber 1959 : 112-113). Mais l'idée de légitimité conduit chez Max Weber à celle du mode « rationnel légal » de la domination politique : défini en termes idéal-typiques, l'État moderne est pour lui le type d'État qui réalise cette forme de domination. Un tel État, écrit-il, est une « institution politique dotée d'une constitution établie rationnellement, d'un droit fixé rationnellement et d'une administration conduite par des agents spécialisés conformément à des règles établies et rationnelles, c'est-à-dire des lois » (Weber 1996 : 493). Sans se référer explicitement à cette approche wébérienne, Young définit lui aussi l'État moderne en mettant l'accent sur la rationalité instrumentale qui le caractérise, tout en précisant, dans l'esprit de Weber, qu'une telle définition est abstraite et théorique, puisqu'elle est celle d'un modèle dont les États dans leur réalité empirique s'écartent à des degrés divers (2012 : 50).

Cependant, à la différence de Max Weber, qui prend toujours soin de dissocier le « type idéal » en tant que concept servant à « mesurer par comparaison la réalité », « des idéaux à partir desquels on juge la réalité en l'évaluant » (Weber 1965 : 192), Crawford Young fait un usage à la fois analytique et normatif de ce modèle étatique.

L'État Zaïre

Young analyse la formation de l'État Zaïre et de l'État africain postcolonial en général par la combinaison de trois modèles : celui de l'État colonial, celui d'un État « intégral » et celui de l'État « patrimonial autocratique » ou « prébendier » (1994 : 278-291 ; 2002 : 54 et suivantes). On a déjà évoqué ces formes étatiques à propos des cycles et des phases d'évolution politique du continent.

Il définit l'État colonial comme une « bureaucratie autocratique ». Il y a ici concentration du pouvoir entre les mains d'un petit nombre d'hommes qui dirigent l'administration coloniale sans le contrôle, ou avec un contrôle minimal, d'organes proprement politiques. Cet État se caractérise aussi par un discours de légitimation invoquant le devoir moral d'un colonisateur chargé d'une mission civilisatrice. Cette dimension a été particulièrement affirmée au Congo belge où une entreprise de domination totale sur la société colonisée s'est exercée sur un mode paternaliste en se réclamant de la science et d'idéaux universels. Dans la dernière phase de la colonisation, celle qui suit la Seconde Guerre mondiale, on observe, et ici aussi avec une grande force dans le cas du Congo belge, le relatif effacement du discours « civilisateur » au profit d'un discours et d'une action politique s'inscrivant dans la problématique du « développement » (cf. *supra* la phase 1).

La forme de l'État intégral s'affirme avec le plus de netteté dans la deuxième phase d'évolution des États indépendants. Cette forme est celle d'un pouvoir étatique prétendant remodeler entièrement la société en fonction d'un projet de développement rationnel et par la maîtrise des moyens sociaux et matériels de mise en valeur des ressources d'un pays. Ce fut le projet qui inspira pendant quelques années, non seulement le discours, mais dans une certaine mesure et d'une certaine façon, les actes du régime Mobutu. L'État intégral reproduit la relation de commandement à la société caractérisant l'État colonial et, se réclamant, comme celui-ci dans son stade final, d'un projet méthodique de développement global de la société, il affiche – à l'usage avant tout de ses partenaires extérieurs – l'image d'un État moderne reposant sur l'action d'une administration confiée à des agents en fonction de leur compétence et de leur respect des règles générales établies par les pouvoirs publics.

Le Zaïre bascule avec précocité, dès le milieu des années 1970, dans la quatrième phase des évolutions politiques africaines, celle du déclin et de la crise des États. On y observe la pleine affirmation d'une forme d'autocratie néo-patrimoniale faisant système avec un clientélisme entretenu par des prébendes. La richesse publique est devenue le domaine taillable et corvéable à merci d'un despote. Cette évolution corrompt et dissout progressivement les structures et les mécanismes de l'État moderne qui, sous leurs formes coloniales et « développementalistes », s'étaient jusque-là – partiellement et péni-

blement – maintenues. Selon Young, « en bref, le virtuel (*would be*) État intégral a progressivement cédé à ses tendances néo-patrimoniales et a finalement été subverti par celles-ci » (2012 : 338).

Dépérissement et reconstruction étatiques

Crawford Young ne partage pas la vision cataclysmique des évolutions africaines. Le phénomène de l'effondrement total de l'État est pour lui le cas particulier de la Somalie (2012 : 76). De façon générale, et même dans les autres situations de faillite – République centrafricaine, Comores, Guinée-Bissau –, l'État africain aurait des capacités de redressement (« *revival* ») (*Idem* : 76, 208). Young (2012 : 69) cite Jean-François Médard en observant que les régimes néo-patrimoniaux n'ont pas fait de l'État une pure fiction ou une simple façade. Il y a subsisté des « segments d'État », et, comme le soulignait Médard, une certaine capacité d'extraire et de distribuer des ressources par l'instrumentalisation de l'appareil bureaucratique hérité de l'État colonial (Médard 1982 : 27-29). L'État africain réalise, souligne alors Young, des formes d'hybridation qui rendent ses évolutions instables et précaires, mais ouvertes à des dynamiques positives de changement (2012 : 70-71, 372).

Partout, l'idée de l'État et le modèle de l'État nation continuent à nourrir et façonner les espoirs, sinon de pressantes exigences. Il faut tenir compte de cette « endurente réalité » : « la force d'attraction des modèles extérieurs d'un État nation performant » (2012 : 43, 54).

Young constate ainsi l'existence, en tant que facteur objectif et non simple discours, d'un « *normative state* » (*Idem* : 52) et il fait sien ce point de vue normatif. Tout en soulignant avec force qu'un changement politique ne peut être efficace que s'il s'inscrit dans la trajectoire historique et culturelle d'une société, il soutient la nécessité de référer le changement à des « normes universelles », celles qu'implique le modèle idéal d'un État efficace (« *an idealized vision of an effective state* ») respectant les droits de l'homme, se conformant à une constitution démocratique et pratiquant une économie libérale (*Idem* : 83).

Considérations finales

La manière dont Crawford Young définit la voie à suivre pour que les sociétés africaines connaissent développement économique, bien-être et libertés, montre combien il est loin des points de vue critiques radicaux dénonçant la démarche de *state building* qu'une « communauté internationale », encore sous la forte emprise des démocraties libérales occidentales, cherche à faire prévaloir au Congo-Kinshasa et ailleurs. La position sur laquelle il débouche concernant les politiques de reconstruction étatique apparaît proche de celle de la « bonne

gouvernance » prônée par la Banque mondiale. Beaucoup, évidemment, ne le suivront pas à cet égard et la manière dont il définit et invoque des « normes universelles » appelle la discussion. Je ne m'y engagerai pas, mais j'observerai seulement que les censeurs intransigeants ne font pas suffisamment une distinction entre les options théoriques de la Banque mondiale et leur mise en œuvre. Si les interventions internationales menées sous le leadership économico-politique de la Banque soulèvent de fortes et légitimes critiques, la problématique de la « gouvernance » soutient mieux, à mon sens, l'examen.

L'une des grandes vertus de Crawford Young est de rester à l'écart des modes intellectuelles. Il n'a pas cédé hier aux séductions de la « théorie de la dépendance ». Il n'est pas de ceux qui croient trouver une juste ligne d'analyse en prenant simplement le contrepied d'une thèse simplificatrice, en voyant dans les guerres africaines une voie paradoxale de formation de l'État, en expliquant les conflits d'aujourd'hui par l'« avidité » plutôt que par les griefs, ou encore en parlant d'une « invention » d'identités ethniques qui seraient dépourvues de dimension primordiale. Enfin, il n'est pas de ceux qui appellent à rejeter toute référence normative à des concepts et des modèles ayant leur source dans l'histoire de l'Europe occidentale.

Le travail de recherche et d'écriture de Crawford Young a l'âge des indépendances africaines. L'importance de ce travail et l'influence durable dont il me paraît assuré tiennent à la longue et assidue persévérance du chercheur dans l'exploration d'une même grande thématique : celle des caractères et de l'évolution des États africains, à sa démarche qui, soucieuse de la complexité des réalités empiriques, cherche à la rendre intelligible par le recours à des concepts généraux mis en œuvre avec souplesse et prudence, à son absence de penchant pour ce que Pierre Bourdieu appelait la « logique de la distinction » et à son attachement à la sobre éthique de l'objectivité.

Bibliographie

Bayart, J.-F. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard.

Bayart, J.-F. 1998. « La guerre en Afrique : dépérissement ou formation de l'État ? République sud-africaine, Congo-Kinshasa, Guinée-Bissau ». *Esprit* 247 : 55-73.

Bayart, J.-F. 2000. « Africa in the world : a history of extraversion ». *African Affairs* 99 : 217-267.

Callaghy, T. 1984. *The State-Society Struggle. Zaire in Comparative Perspective*. New York : Columbia University Press.

Collier, P. 2000. « Doing Well out of War : an Economic Perspective ». In M. Berdal & D.M. Malone (éd.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder (Colorado)-Londres : Lynne Rienner Publishers, pp. 91-111.

- Cooper, F. 2005. *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History*. Berkeley-Los Angeles-Londres : University of California Press.
- De Herdt, T. & Poncelet, M. 2011. « La reconstruction entre l'État et la société ». In T. De Herdt (dir.), *À la recherche de l'État en République démocratique du Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post-conflit*. Paris : L'Harmattan, pp. 7-38.
- Gérard-Libois, J. & Verhaegen, B. 1985. *Le Congo. Du domaine de Léopold II à l'indépendance*. Bruxelles : Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1077.
- Hibou, B. & Samuel, B. 2011. « Un demi-siècle de fictions de croissance en Afrique ». *Politique africaine* 124 : 29-42.
- Linz, J. 1964. « An authoritarian regime. The case of Spain ». In E. Allard & Y. Littunen (éd.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki : Westermarck Society, pp. 291-342.
- Lonsdale, J. 2004. « Moral and Political Argument in Kenya ». In B. Berman, D. Eyoh & W. Kymlicka (éd.), *Ethnicity and Democracy in Africa*. Oxford-Athènes : James Currey-Ohio University Press, pp. 240-256.
- Médard, J.-F. 1982. *L'État sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ?* Bordeaux : CEAN.
- Schatzberg, M. 2001. *Political Legitimacy in Middle Africa. Father, Family, Food*. Bloomington : Indiana University Press.
- Tilly, Ch. 1992. *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*. Paris : Aubier.
- Vansina, J. 1990. *Paths in the Rainforest : Toward a History of Political Tradition in Equatorial Africa*. Madison : University of Wisconsin Press.
- Weber, M. 1959. *Le Savant et le Politique*. Paris : Plon.
- Weber, M. 1965. *Essais sur la théorie de la science*. Paris : Plon.
- Weber, M. 1995. *Économie et société. I. Les Catégories de la sociologie*. Paris : Pocket.
- Weber, M. 1996. *Sociologie des religions*. Paris : Gallimard.
- Willame, J.-C. 1972. *Patrimonialism and Political Change in the Congo*. Californie : Stanford University Press.
- Young, C. 1965. « Violence and Rebellion in the Congo ». In G. Gappert & Th. Garry (éd.), *The Congo, Africa, and America*. Syracuse-New York : Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs, pp. 13-31.
- Young, C. 1968. *Introduction à la politique congolaise*. Bruxelles : CRISP.
- Young, C. 1976. *The Politics of Cultural Pluralism*. Madison : University of Wisconsin Press.
- Young, C. 1984. « Zaire : is there a State ? ». *Canadian Journal of African Studies* 18 (1) : 80-82.

Young, C. & Turner, T. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison : University of Wisconsin Press.

Young, C. 1991. « Democratization and Structural Adjustment : A Political Overview ». In L. Deng, M. Kostner & C. Young (éd.), *Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990s*. Madison : University of Wisconsin, pp. 13-20.

Young, C. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven-Londres : Yale University Press.

Young, C. 1998. « Zaire : the Anatomy of a Failed State ». In D. Birmingham & M. Martin (éd.), *History of Central Africa. The Contemporary Years since 1960*. Londres-New York : Longman, pp. 97-129.

Young, C. 2002. « Pluralism, Ethnicity, and Militarization ». In R. Laremon (éd.), *The Causes of War and the Consequences of Peacekeeping in Africa*. Portsmouth : Heinemann, pp. 37-57.

Young, C. 2005. « L'époque coloniale au Congo : étude comparative ». In J.-L. Vellut (dir.), *La Mémoire du Congo. Le temps colonial*. Tervuren-Bruxelles : Musée royal de l'Afrique centrale-Éditions Snoeck, pp. 61-68.

Young, C. 2006. « The Heart of the African Conflict Zone : Democratization, Ethnicity, Civil conflict, and the Great Lakes Crisis ». *Annual Review of Political Science* : 301-326.

Young, C. 2012. *The Postcolonial State in Africa. Fifty Years of Independence 1960-2010*. Madison : University of Wisconsin Press.

GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

LES « TROUS NOIRS » DE LA RENTE MINIÈRE EN RDC

Stefaan Marysse et Claudine Tshimanga

« De tous les projets incertains et dispendieux qui mènent à la banqueroute la plupart des gens qui s'y livrent, il n'y en a peut-être aucun de si complètement ruineux que la recherche de nouvelles mines d'or et d'argent. »

A. Smith, *The Wealth of Nations*, 1776

Introduction

En astrophysique, un trou noir est un « objet céleste dont le champ gravitationnel est si intense qu'il empêche toute forme de matière ou de rayonnement de s'en échapper » (Wikipédia). Métaphoriquement parlant, on pourrait dire qu'un tel champ gravitationnel caractérise la scène minière en République démocratique du Congo (RDC), en désignant par là les forces et mécanismes qui, détournant la rente minière de la contribution au bien-être de la population, la font disparaître dans un « trou noir ».

Depuis 2006, la production de cuivre et de cobalt, qui s'était effondrée dans les années 1990, a connu un essor spectaculaire jusqu'à dépasser en 2012 les niveaux historiques de production. Cet essor spectaculaire s'explique principalement par la libéralisation du secteur minier ainsi que par la privatisation de la Gécamines, facteurs qui ont ramené les investisseurs privés étrangers en RDC (Marysse & Tshimanga 2013). Cela s'est traduit par une augmentation de la rente minière. Nous avons défini celle-ci comme la somme des valeurs monétaires dégagées par la vente des actifs miniers (variable stock), des profits annuels réalisés par les entreprises minières, ainsi que des taxes que celles-ci ont payées à l'État (variables flux). Analysant l'ampleur de cette rente, en partant des données de 2010-2011, nous l'avons évaluée à 44 % du chiffre d'affaires. Près du quart constituait la part revenant à l'État – taxes enregistrées –, ce qui donne un ratio taxes/profit se situant à 21 %, bien loin des 46 % qui devraient être le taux d'imposition en RDC d'après la Banque mondiale (Marysse & Tshimanga 2013 : 37-38 ; Banque mondiale 2008).

Le point de départ théorique et normatif de ce texte est qu'au-delà d'une rémunération raisonnable du capital, une partie de la rente minière devrait servir au développement du pays et ultimement au bien-être de la population, étant entendu que les courroies de transmission entre développement et bien-être collectif sont diverses : l'emploi généré par la production, les activités économiques en amont et

en aval du secteur minier, les taxes perçues finançant des biens et services publics, etc. Mais dans les pays comme la RDC, le secteur minier industriel est intensif en capital, crée peu d'emplois directs, consiste en des unités de production souvent très enclavées engendrant peu d'activités économiques locales en amont et en aval. Dès lors, les retombées positives du secteur sont limitées et consistent surtout en une augmentation des revenus d'un État censé utiliser la rente minière pour le bien commun. Cependant, le caractère néo-patrimonial¹ de l'État congolais rend problématique cette affectation « vertueuse » de la rente.

Dans une première partie, nous allons brièvement regarder ce que nous apprend la littérature sur le lien entre développement et secteur minier.

Nous aborderons ensuite notre question de recherche : si la rente minière bénéficie trop peu à la population en matière de conditions de vie et d'emploi et au Gouvernement en matière de taxes, quels sont les « trous noirs » où elle s'engloutit en grande partie, et quel serait l'ordre de grandeur de cette perte ? Nous avons cerné cinq causes de déperdition de la rente minière, qui seront traitées chacune à travers le développement de ce texte.

Dans une deuxième partie, nous allons d'abord examiner ce qui a été publié par la presse internationale sur les ventes d'actifs miniers. Le rapport du très prestigieux Africa Progress Panel (2013), publié sous l'aval de Kofi Annan, a cloué la RDC au pilori comme exemple de malversations organisées au plus haut niveau de l'État. Cela n'a pas dû faire beaucoup d'impression, puisque la Gécamines sera de nouveau mise en question pour la vente des actifs miniers de sa plus grande mine, à savoir Kamoto Copper & Cobalt Mining Cy. Mais on ne peut pas vendre deux fois les mêmes actifs, alors que d'autres pertes de rente minière sont récurrentes (flux) ; c'est sur elles que porte le reste de ce texte.

Très lié au phénomène de la vente d'actifs, celui des partenariats minoritaires de la Gécamines est l'autre facteur d'évaporation des profits miniers. Courtier du sous-sol katangais, la Gécamines cède à des investisseurs privés, généralement des grandes entreprises minières étrangères, des concessions, dans le cadre de partenariats (*joint ventures*) où elle est minoritaire. La troisième partie va alors répondre à une deuxième question de recherche : comment expliquer que la Gécamines, devenue copropriétaire d'entreprises connaissant un puissant essor, voit s'accumuler sa dette au lieu de faire bénéficier l'État des dividendes procurés par ses participations ? Les responsabilités sont ici partagées entre la Gécamines-État congolais en quête de rentrées financières immédiates et des

¹ Pour J.-F. Médard, auteur du concept, le néo-patrimonialisme est une variante du patrimonialisme. Les États africains présentent tous les traits du patrimonialisme en termes de contrôle des ressources par le chef de l'État, en recourant aux techniques de l'allégeance et de la soumission, à la différence que ce mode de domination se situe dans un cadre étatique. La confusion entre le domaine public et le domaine privé permet de souligner la perméabilité des frontières entre le politique et l'économique.

entreprises internationales qui essaient de payer le moins possible en recourant à des constructions financières exploitant les possibilités que leur offrent les contrats, de faire apparaître leurs profits dans les pays où elles sont les moins taxées (*transfer pricing*).

Les « trous noirs » ne se trouvent cependant pas seulement au niveau de la Gécamines, des responsables politiques et des entreprises internationales. Notre quatrième partie porte donc sur une autre source de perte de rente minière : la mauvaise et opaque gouvernance du département le plus important pour la perception des taxes minières, la Direction générale des Recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation (DGRAD).

Enfin, avant de conclure, la cinquième partie sera consacrée à la perte de rente minière du fait du secteur artisanal. Comme nous le verrons cependant, sur base du cas concret de l'exploitation de l'or au Sud-Kivu, le lien entre développement, secteur minier artisanal et perte de rente minière est beaucoup plus ambivalent.

1. Littérature sur le développement et le secteur minier

Comme le montre déjà la citation en exergue, dans la littérature académique, les effets de l'exploitation minière sur le développement économique et humain sont décrits comme ambivalents et problématiques. Les approches négatives prédominent. Ainsi Bebbington (Bebbington *et al.* 2008 : 887) soutient que la relation entre le secteur minier industriel et le développement est « discutable » et « ambiguë » : « discutable, car le secteur minier a souvent provoqué des retombées sociales, environnementales et économiques négatives pour la majorité, en même temps que procuré beaucoup de gains à une minorité ; ambiguë, car on n'est pas certain de ses effets durables²... »

La littérature récente développe le thème bien connu de la « malédiction des ressources naturelles » (Auty 1993 ; Sachs & Warner 1995). Selon cette thématique, l'abondance des ressources naturelles entraîne des effets économiques (volatilité des prix et recettes d'exportation, économies d'enclave, « syndrome hollandais ») et politiques (corruption, recherche de rentes, clientélisme politique...) qui minent un développement économique et humain inclusif³.

Très lié à ce thème de la « malédiction » est celui de la relation entre ressources naturelles et conflits. Le paradoxe de la « malédiction des ressources naturelles », statistiquement démontré par P. Collier et A. Hoeffler (1998), trouve selon ces auteurs son explication dans l'avidité des élites politiques et militaires ou de

² Notre traduction.

³ Pour une analyse de la littérature en anglais sur les effets économiques, voir Davis & Tilton 2005, et les effets politiques, Rosser (2006), mais aussi voir l'excellente synthèse de Geenen 2014. Pour une synthèse en français, voir Marysse & Tshimanga 2013.

groupes armés qui tirent de l'exploitation et du trafic des ressources naturelles un profit qui sera dilapidé, consommé de manière ostentatoire, ou consacré à des dépenses militaires.

Des tenants de cette thèse soulignent que le rôle du facteur « avidité » est le plus manifeste dans les pays disposant de ressources facilement « pillables » (*lootable resources*), c'est-à-dire qui ne requièrent ni de grands moyens financiers ni une organisation entrepreneuriale, et dont le transport ne pose pas de difficultés notoires, leur valeur par unité de poids étant très élevée comme c'est le cas pour les diamants et l'or (Le Billon 2001 : 569).

Cette approche a vite suscité la critique de chercheurs en sciences sociales. Ceux-ci ont souligné la nécessité d'expliquer l'économie de l'avidité et de la violence en fonction de contextes sociaux nourrissant les griefs de certains groupes (minorités religieuses, ethniques, exclus divers), griefs instrumentalisés par des élites (Ballentine & Sherman 2003 : 4).

Pour notre part, nous soutiendrons que la relation entre ressources naturelles et conflictualité s'explique en combinant les deux approches : si les conflits trouvent généralement leur origine dans des griefs collectifs, la durée du conflit et son financement sont bien souvent liés à la disponibilité de ressources naturelles facilement accessibles.

La relation entre secteur minier (ou pétrolier) et faible développement a fait l'objet d'autres argumentations dans le cadre de théories de développement datant des années 1950 et 1960, qui mettaient l'accent sur des facteurs économiques. R. Prebisch (1950), A.O. Hirschman (1958) et C. Furtado (1966) dénonçaient la fragilité du développement dans des pays dépendant pour leurs exportations de quelques produits de rente. Ils soulignaient les faibles effets d'entraînement, en amont et en aval, de ces économies de rente. Ils mettaient surtout en cause le secteur minier industriel, avec ses îlots de modernité enclavés, intensifs en capital, sources de très peu d'emplois directs, épuisant des ressources naturelles non reproductibles. Plus tard, dans les années 1980, on avancera une autre explication du faible développement dans les pays dotés de ressources naturelles, en invoquant le « syndrome hollandais ». L'afflux de devises étrangères grâce aux exportations de ressources naturelles, soulignera-t-on, accroît la valeur de la monnaie nationale et fait apprécier le taux de change ; les produits importés (nourriture, textiles, etc.) deviennent dès lors relativement bon marché et les habitants sont enclins à les acheter au détriment des secteurs nationaux qui produisent ou pourraient produire de tels biens (Benjamin *et al.* 1989 ; Fardmanesh 1991).

L'année passée, nous avons plaidé pour dépasser le clivage entre explications économiques et sociopolitiques par le recours à une nouvelle économie politique de la rente (Kensall & Booth 2010 ; Khan 2001 et 2009 ; Marysse & Tshimanga 2013). Celle-ci met en cause le modèle de développement découlant de ce que l'on appelle le « consensus post-Washington ». Ce consensus porte sur la nécessité de

combiner libéralisation des marchés et démocratisation politique. La libéralisation économique doit briser le monopole des élites politiques dans l'accès aux rentes économiques, et créer un cadre favorable aux investissements privés (étrangers). Le contrôle démocratique et l'exercice des libertés civiles doivent permettre à la population de veiller à ne pas se laisser frustrer des profits de la croissance par des élites « retombant » dans leurs mœurs prédatrices.

La nouvelle économie politique de la rente met en question le cercle vertueux entre le développement par la libéralisation économique et l'instauration d'un régime démocratique.

La démocratisation impulsée de l'extérieur et par le haut a conduit, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, à une politique mimétique de faux-semblant peu favorable à un réel développement économique. Un auteur comme J.-F. Bayart (2006) a montré comment les élites ont adopté les règles formelles de la démocratie ainsi que ses signes extérieurs, tout en adaptant les changements imposés à leur gestion néo-patrimoniale (« politique du ventre », « État rhizome »). La compétition politique sous la forme électorale présente d'autre part un coût énorme⁴, et a certains effets contre-productifs : elle crée un horizon temporel très bref et incertain qui ne stimule pas des choix d'investissement à long terme et de transformation structurelle de l'économie ; elle peut raviver la recherche effrénée du contrôle et du captage de la rente. Or, le véritable enjeu est l'utilisation productive de la rente (minière) économique. Il s'agit de transformer l'économie en stimulant l'investissement dans l'agriculture, l'éducation et la santé, de réinventer un cadre régulateur pour que les industries à faire naître aient un avenir s'inscrivant dans un contexte de coopération interafricaine, etc.

Si la nouvelle économie politique de la rente a raison de souligner qu'il n'y a pas de relation automatique entre libéralisation économique, développement et instauration d'un régime démocratique, elle peut cependant pécher en ne prenant pas suffisamment en compte les évolutions politiques diverses de pays d'Afrique subsaharienne, en même temps que leurs évolutions économiques contrastées.

Dans un grand ouvrage de synthèse sur l'État postcolonial en Afrique, Crawford Young (2012) décrit l'évolution récente, celle qui accompagne la libéralisation économique et le mouvement de démocratisation. L'auteur souligne l'importance, à côté des interventions étrangères, des facteurs internes dans ces évolutions. Greffés sur des contextes historiques et des réalités politiques très différents, les mouvements pour plus de libertés et de démocratie ont abouti à une diversité de formes étatiques, allant des régimes qui ont fait faillite (*failed states* : 4 pays) à ceux qui ont réussi une réelle démocratisation en assurant en particulier une passation pacifique du pouvoir (16 pays) ou qui ont instauré des formes

⁴ Selon *The Economist* (31 mars 2012 : 55), les élections en RDC auraient été, après celles des États-Unis, les plus chères au monde à organiser pour arriver à un résultat contesté.

hybrides d'autocratie et de démocratie, en passant par des régimes qui ont reproduit l'autocratie (10 pays) (Young⁵ 2012 : 208).

D'autre part, certains pays africains connaissent un essor économique important, pas seulement les « vieux » régimes démocratiques de l'île Maurice et du Botswana, mais aussi quelques démocraties « nouvelles » comme celles du Ghana et de la Tanzanie. L'exemple du Ghana, entre autres, est celui d'un pays qui a su mettre sa production minière au profit du développement. Ce cas nous oblige à nuancer la thèse dominante sur les effets pervers ou négatifs de l'économie minière. Cependant, deux raisons continuent de justifier le maintien d'une vision critique.

Il y a d'abord des réalités historiques. Nombre de pays du Tiers Monde ont vu leurs secteurs miniers se développer comme des « corps étrangers », produisant dans l'intérêt des métropoles. L'autre raison est plus théorique : le secteur minier industriel est par essence intensif en capital, créant peu d'emplois directs. Ses retombées sont donc surtout indirectes et dépendent d'autres facteurs que l'exploitation minière, des facteurs en particulier politiques qui déterminent l'affectation et l'usage des profits des entreprises, des taxes sur la production minière, des entrées de devises...

En ce qui concerne l'emploi, les retombées, redisons-le, sont limitées. La création d'emplois indirects dépend de l'existence d'industries de transformation en aval et de fournisseurs en amont. Moins un pays est développé, moins ces liens d'entraînement joueront : les entreprises (étrangères) importeront leurs intrants et exporteront des produits transformés ailleurs.

Revenons dès lors sur la question de ces « effets positifs » que sont les profits des entreprises et les taxes perçues par l'État. Le problème dans un pays comme la RDC est que les profits ne sont pas ou sont seulement peu réinvestis dans l'économie, étant en grande partie exportés. Quant aux taxes, elles entrent souvent « dans les poches » des agents administratifs et politiques plutôt que dans les caisses de l'État. La variable clé pour que les retombées du développement du secteur minier soient positives est donc la bonne gouvernance. Le tableau n° 1 montre cependant qu'il n'y a pas de « malédiction » minière ; il suggère que les relations entre rente minière et développement dépendent des contextes historiques et politiques.

⁵ Pour une analyse plus fouillée de l'œuvre de ce théoricien, voir le chapitre de G. de Villers.

Tableau 1. Rente minière et développement dans quelques pays

Indicateurs		Pays	RDC	Chili	Ghana	Botswana
Revenu national (2012 en USD PPA ¹)	USD par habitant		370	21 310	1940	8117
	En milliards USD		24,6	372	49	15 ³
Développement humain (2012) (classement pour 187 pays)			186	40	135	119
Rente minière (2012) (taxes en millions USD)			370 ²	35 000	500	2900

1. Parité de pouvoir d'achat (*purchasing power parity*) ; 2. Estimation à base de la production 2012 et du taux de recouvrement 2011 ; 3. Estimation à base des données IMF (article 4-2013).

Sources : CIA factbook ; ITIE reports ; UNDP ; IMF (article IV) ; Marysse & Tshimanga 2013.

Cette comparaison entre pays doit être raisonnée. Ainsi, celle de la RDC avec le Chili. Les deux pays ont pour principale exportation le cuivre. L'essor de cette production résulte d'une politique de libéralisation qui a attiré de grandes entreprises internationales telles que, dans les deux pays, Freeport, Xstrata, etc. Mais il y a des différences de taille : comme sa production, la rente minière du Chili est presque dix fois plus importante que celle de la RDC. Au Chili, d'autre part, chaque poste de travail dans l'industrie minière crée en amont et en aval plus de 6 postes de travail, alors que ces effets d'entraînement sont presque inexistantes en RDC. Une autre différence est le maintien dans le pays d'Amérique latine d'une entreprise nationale, la CODELCO, qui reste le producteur principal de cuivre. Un ancrage national est donc ici maintenu (Diaz Herrera 2011).

Le Ghana, pays moins bien loti que la RDC en ressources naturelles, profite mieux de sa rente minière grâce à une meilleure gouvernance. De même, par la transparence et la simplicité dans la taxation du secteur minier – 10 % sur la valeur des exportations –, le Botswana génère une rente minière 8 fois plus élevée que la RDC, alors que celle-ci a des ressources minières plus abondantes. Grâce à un fonds de stabilisation (PULA Fund), le Botswana a non seulement stabilisé la volatilité des cours de matières premières, mais aussi constitué avec les intérêts de la rente un capital finançant des biens publics comme l'éducation et la santé. La comparaison en termes de niveau de revenu par habitant est cependant quelque peu trompeuse, puisqu'elle peut s'expliquer par une rente huit fois plus élevée et une population (1,5 million d'habitants au Botswana) 40 fois moindre.

Il faut maintenant faire intervenir un aspect spécifique à la RDC : l'ampleur du secteur minier artisanal (SMA). Nulle part dans le monde, on ne trouve un SMA aussi important en termes d'effectifs. Selon la Banque mondiale, 16 % de la population, soit à peu près 10 millions de personnes, vivaient ici directement ou indirectement de ce secteur (Banque mondiale 2008 : 8). Avant 2006, le secteur artisanal était le plus important producteur minier (surtout pour le diamant, l'or et le coltan), mais, avec l'essor de l'industrie minière industrielle, le secteur artisanal a ensuite perdu de son poids. Son ampleur exceptionnelle était due à l'implosion, dans les années 1990, du secteur minier formel. Les guerres/rébellions ont accentué l'évolution. L'effondrement de l'emploi formel et l'effritement des salaires réels contraignaient les gens à se débrouiller en développant des activités informelles (Deherdt & Marysse 1996 ; Marysse 2005).

La relation avec la question du développement se pose d'une manière très différente dans le secteur minier artisanal et dans le secteur minier industriel. Le premier est intensif en travail et extensif en capital. Même si on doit se méfier des estimations dans un pays où on a peu de statistiques fiables (Marivoet 2013), il est clair que la relation emploi/production est en RDC nettement en faveur du secteur artisanal. Le secteur minier industriel, avec une production aujourd'hui considérablement plus grande, n'emploie guère directement plus de 20 000 personnes (Marysse & Tshimanga 2013). Si pour la population les retombées positives du SMA sont donc les plus visibles et tangibles, ce sont ses aspects problématiques qui sont mis en lumière par les acteurs « d'en haut » (Banque mondiale 2008 : 8-9). Les grandes entreprises internationales sont confrontées à des groupes artisanaux qui ont envahi les concessions abandonnées pendant la période de crise et de conflits armés. D'autre part, comme nous le verrons ci-dessous (point 5), la production du SMA est ponctionnée par des militaires, des rebelles, des administrations censées encadrer le secteur au nom de l'État, mais qui agissent pour le compte de leurs agents. En troisième lieu, du fait d'un manque d'encadrement réel, le SMA pose de graves problèmes sécuritaires et environnementaux. Enfin, son pouvoir de négociation est faible face à de puissants acteurs qui voient surtout sa concurrence et ses nuisances (Geenen & Mukotanyi 2013).

La vente des actifs : l'hémorragie continue

Le contexte

Dans un effort de relance économique face à l'effondrement du secteur minier, principalement de la Gécamines dont la production pour le cuivre et le cobalt en 1993 ne se situe plus respectivement qu'à 11 et 23 % de son niveau

de 1989, le gouvernement Kengo⁶ entama en 1994 une prudente privatisation⁷ du secteur. Une restructuration de la Gécamines (GCM) fut alors annoncée. Des projets de *joint ventures* touchant aussi bien le secteur de l'exploration que de la production et des rejets furent préparés. Le premier contrat de partenariat fut conclu en 1996 avec Lundin Holding Limited pour l'exploitation de l'énorme domaine minier de Tenke Fungurume, sous le nom de Tenke Fungurume Mining sarl. Des négociations furent amorcées avec d'autres compagnies minières étrangères⁸. Ne disposant déjà que d'une faible marge de manœuvre dans les négociations, le Gouvernement fut encore fragilisé par la guerre⁹ qui intervint un mois seulement après la signature de la plupart des contrats (en septembre 1996).

C'est dans un contexte se caractérisant par l'implosion de l'économie formelle ainsi que de la structure étatique que le Gouvernement de Joseph Kabila, sous l'impulsion de la Banque mondiale¹⁰, prit d'importantes mesures en vue de stimuler le développement d'un secteur minier « [...] enclavé et peu contrôlé par Kinshasa » du fait en particulier des différentes guerres et rébellions (Mazalto 2008 : 54). Ces mesures étaient principalement destinées à attirer les investisseurs étrangers. Un certain nombre de réformes portant sur des objectifs de bonne gouvernance ont été en même temps mises en œuvre. La privatisation et la libéralisation des entreprises minières publiques ont été encouragées. La mise en place d'un cadre légal garantissant la sécurisation des biens et des personnes ainsi que l'application des mesures financières incitatives étant nécessaires, un nouveau code et un règlement miniers¹¹ ont été promulgués, respectivement en 2002 et en 2003.

L'impact des mesures du Gouvernement, fortement influencé par l'appui des institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale), ne va se faire sentir de manière significative qu'à partir de 2006, du fait très certainement de la hausse des prix des matières premières entre 2004 et 2008, mais aussi de la montée en production des sociétés minières (la phase des études de faisabilité et de construction des usines prenant plus ou moins 6 ans), ainsi que, d'autre part,

⁶ Sous la pression des institutions financières internationales.

⁷ Une privatisation qui consistait en apports d'expertise et de capitaux par des partenaires étrangers, en contrepartie de la cession du management et des droits d'exploitation par la Gécamines ainsi que par les autres entreprises publiques (Kennes 2000 : 311).

⁸ Swipco (suisse), Cluff Mining (britannique), Mindev (belgo-canadien), Barrick Gold (canadien), Union minière (belge), Anvil Mining (australien), Glencore et Broken Hill (sud-africains), etc.

⁹ Pour plus de détails sur l'impact des guerres/rébellions sur le secteur minier, voir Kennes (2000).

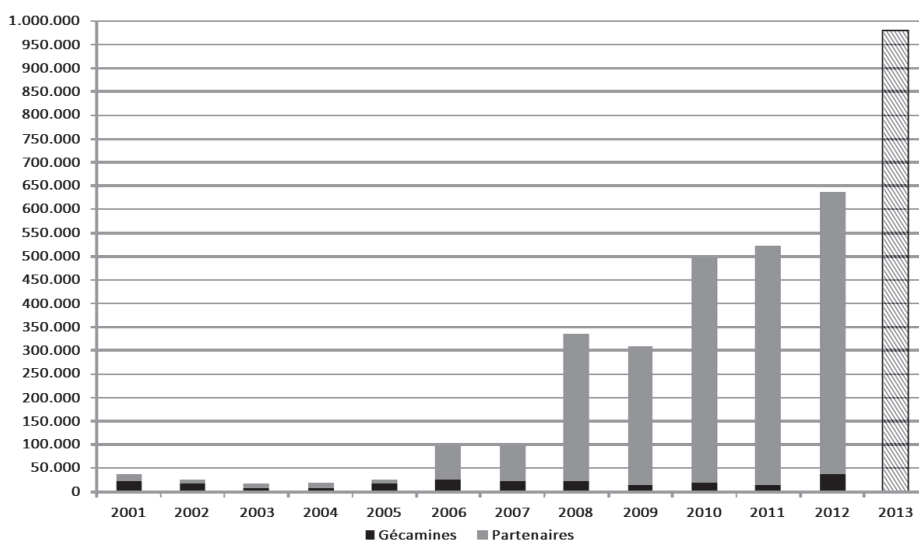
¹⁰ Ainsi que des Institutions financières internationales (IFI) qui promettent l'annulation de la dette extérieure du pays.

¹¹ Ce code minier est présentement en révision afin de répondre au souhait de voir les communautés locales tirer profit des investissements miniers.

de l'organisation des élections de 2006 assurant aux investisseurs une certaine stabilité. Ce climat va se détériorer avec la crise financière mondiale (2008-2009) et le processus de « revisitation » (2007-2010) des nombreux contrats miniers signés durant la guerre et la Transition (1996-2006) (André-Dumont 2011 : 49 ; ITIE 2012 : 29). Il va s'améliorer après 2009 à la faveur de la bonne tenue des cours des matières premières sur le marché mondial et de la création de nouvelles *joint ventures*.

L'impact des mesures politiques adoptées va en particulier se traduire par le bond en avant dans la production du cuivre. Elle atteindra en 2012 plus de 600 000 tonnes¹² grâce aux partenariats Gécamines-investisseurs. Selon le message du gouverneur du Katanga (Radio Okapi 4 janvier 2013), elle aurait même atteint, en 2013, 980 000 tonnes de cathode de cuivre (Graphique 1). Les records de production de la Gécamines des temps « glorieux » sont largement dépassés. En ce qui concerne le cobalt, minéral stratégique, la RDC est devenue premier exportateur mondial avec une production de 86 000 tonnes en 2012.

Graphique 1. Évolution de la production du cuivre de 2001 à 2013 (en tonnes)¹³



Sources : *Rapport annuel 2011* de la Banque centrale du Congo (BCC) ; *Condensé hebdomadaire d'informations statistiques* n° 32/2013, BCC ; « Déclaration du gouverneur du Katanga pour l'année 2013 » (Radio Okapi 4/1/2013).

¹² Production qui atteint déjà 800 000 tonnes en octobre 2013.

¹³ Pour l'année 2013, il s'agit de la production totale sans spécification de la part de la GCM.

Producteur marginal sur la scène minière du fait des privatisations¹⁴, la GCM a été transformée en « courtier » d'intérêts miniers. Elle a aussi été restructurée, devenant le 23 décembre 2010 une société anonyme à responsabilité limitée. Ayant le quasi-monopole des droits miniers au Katanga, elle peut imposer à toute entreprise privée voulant exploiter des minerais la conclusion d'un accord de partenariat : elle octroie les concessions minières en contrepartie d'un pourcentage d'actions dans la *joint venture* (entre 25 et 30 %). Ne se réservant qu'un contrôle minoritaire sur les entreprises conjointes, l'État congolais espérait se garantir un revenu certain grâce à sa position d'actionnaire principal de la sarl Gécamines. Bien que peu fréquent, il y a un autre type d'accord entre la GCM et des sociétés minières privées : la pleine (?) cession à celles-ci de titres et droits d'exploitation.

Mais comment dès lors expliquer que, malgré onze *joint ventures* en phase de production¹⁵ ainsi que quelques cessions d'actifs miniers, la Gécamines ne soit toujours pas en mesure de sortir du cycle de l'endettement : sa dette est estimée à un milliard USD¹⁶. Elle recherche d'ailleurs 2,8 milliards USD pour financer un plan de redéploiement¹⁷ résultant de l'évaluation à mi-parcours de son « Plan stratégique de développement (2012-2016) ».

L'explication tient en grande partie à la sous-évaluation systématique des actifs miniers cédés aux entreprises privées.

¹⁴ Avec une production minière qui est actuellement estimée à près de 6 % de la production totale et celle de la production cobaltifère à près de 2 % du total.

¹⁵ La Gécamines sarl a conclu 31 partenariats, parmi lesquels 25 sont miniers, 4 non miniers (SIMCO sarl, SOFIDE sarl et SOGETEL sarl) et 2 en amodiation (MMG sarl et CHEMAF sarl). De l'ensemble des partenariats miniers, 9 sont en phase d'étude de faisabilité, 5 en phase de construction d'usine et 11 en phase de production (année de création et de production), à savoir : STL sarl 1996-2000, GTL sarl 1997-2000, CMSK sarl et BM sarl 2004 (date de la création sous la forme actuelle)-2004, RM sarl 2000-2006, KCC sarl 2005-2009, TFM sarl 1996-2009, KIMIN sarl 2005-2011, SEK sarl 2000-2011, SMCO sarl 2005-2012 et MKM sarl 2001-2013. <http://www.gecamines.cd/html/participation.html#tableau4> (consulté le 27/11/2013).

¹⁶ Après renégociation effectuée avec l'aide d'un cabinet d'avocats, ses créances sont passées de 1,6 à 1 milliard USD.

¹⁷ Plan de redéploiement qui, entre autres, vise :

- l'implantation d'une nouvelle usine pouvant produire 500 000 tonnes de cuivre par an ;
- la récupération d'actifs miniers cédés mais dont les acquéreurs n'ont pas rempli leur part du contrat, à savoir : CMSK avec Malta Forrest EGFM (60 %), SOMIDEC avec Copperbelt Mineral (68 %), Kalumines avec African Rainbow Mineral (ARM) et Vale (60 %), SMK avec MMG ;
- la certification des réserves supplémentaires – en dehors de la certification de 20 000 000 tonnes de cuivre avec près de 800 000 tonnes autour de Kambove et Likasi –, ce qui permettra de lever des fonds ;
- l'arrêt d'accords de *joint ventures* avec les entreprises privées dans la mesure où la GCM n'en tire aucun avantage ;
- la création d'une filiale *offshore* de la GCM, filiale qui, semble-t-il, est déjà créée en Martinique.

2. La perte documentée

Fortement basée sur des contrats léonins, « la privatisation du secteur minier de la RDC a été marquée par une réelle culture du secret, des accords informels et des allégations de corruption » (Africa Progress Panel 2013 : 55-56). L'État congolais a subi des pertes monétaires considérables dans toutes les transactions de cessions d'actifs qui ont été réalisées, dont les conditions ont d'ailleurs été régulièrement dénoncées tant au niveau national qu'au niveau international.

Déjà en 2009, le rapport Mutamba Dibwe de l'enquête sénatoriale sur la gestion de l'exploitation minière estimait à 450 millions USD la perte subie par le Trésor public suite à une mauvaise gestion, à la corruption ainsi qu'à une politique fiscale déficiente.

Le parlementaire britannique E. Joyce (2011) a jeté un lourd pavé dans la mare avec son estimation d'une perte de 5 milliards USD occasionnée par la vente d'actifs de la Gécamines à des prix de loin en dessous de ceux du marché. Bien que cette estimation ait été contestée, différentes transactions dénoncées par ce parlementaire ont été bien documentées (Marysse & Tshimanga 2013).

Plus récemment, le très prestigieux Africa Progress Panel (2013 : 56) estime à 1,36 milliard USD la perte de recettes provenant de la sous-évaluation des actifs miniers vendus à des sociétés *offshore*. Le panel s'appuie sur six transactions commerciales minières¹⁸ intervenues de 2010 à 2012. Il confirme et précise, en les documentant plus amplement, les accusations portées par E. Joyce sur certaines transactions. Le montant des pertes ainsi documenté n'est qu'une partie du total. Voir Tableau 2.

Quelques éléments troublants méritent d'être relevés dans l'analyse concernant la cession des participations de la Gécamines dans Kansuki et MUMI¹⁹.

Kansuki est une *joint venture* (JV) créée en juillet 2010 entre Kansuki Investments sprl (75 %) et la Gécamines (25 %). Un mois seulement après sa création, Kansuki Investissement vend 50 % de sa participation à Glencore ; celle-ci détient donc de ce fait 37,5 %. La GCM, quant à elle, vend ses 25 % en mars 2011 à Biko Invest Ltd pour 17 millions USD, montant sans commune mesure avec la valeur moyenne estimée de cette participation (133 millions). Au même moment (mars 2011), elle vend pour 120 millions, à Rowny Asset Ltd, sa participation de 20 % dans MUMI. Cette *joint venture* a été créée en mai

¹⁸METALKOL, COMIDE, MUMI, Kansuki, SMKK pour la GCM, et SODIFOR pour SODIMICO.

¹⁹Plus d'informations : Africa Progress Panel (2013) et <http://congoleaks.blogspot.be/2011/11/initial-drc-report.html> (consulté le 27/11/2013).

Tableau 2. Manque à gagner dans la vente d'actifs de la GCM entre 2010 et 2012 (en millions USD)

<i>Joint ventures</i>	Année vente	Parts vendues	Dénomination de l'acheteur	Associé à	Prix d'achat	Juste valeur marchande	Perte estimée
METALKOL	2010	70 %	Highwind Properties Ltd	Camrose	60,00	685,75	625,75
COMIDE	2011	25 % ¹			—	—	—
SMKK	2010	50 %	Emerald Star Enterp. Ltd	Dan Gertler	15,00	75,00	60,00
Kansuki	2011	25 %			17,00	133,13	116,13
MUMI	2011	20 %	Rowny Asset Limited		120,00	633,60	513,60
Totaux					212,00	1527,48	1315,48

Source : Africa Progress Panel 2013 : 101-104.

¹ La Gécamines vend 75 % de sa participation dans COMIDE à Simplex (Dan Gertler) en 2006 contre un bonus à la signature de 3,5 millions USD. Les 25 % restants ont été transférés à la société Straker International Corporation (IVB) en juin 2011, en contrepartie de 25 % de parts dans Goma Mining. <http://radiookapi.net/economie/2013/04/05/rdc-fmi-le-litige-sur-le-contrat-entre-la-gecamines-la-comide-en-vote-detre-regle/> (consulté le 29/11/2013).

2001 entre SAMREF CONGO sprl (80 %) et GCM (20 %). Ce prix de vente est lui aussi sans rapport avec la valeur estimée (voir Tableau 2)²⁰.

Les sociétés Biko et Rowny (Gertler) ont été créées en février 2011 aux îles Vierges britanniques. Elles ont réussi, la même année, à racheter pour 137 millions des participations dans la GCM estimées à 766,73 millions USD, et même à 1,42 milliard selon l'estimation plus récente de la Bank of America Merrill Lynch (janvier 2013).

Pour justifier la vente de sa participation dans MUMI, la GCM explique dans une lettre rendue publique, qui répondait à des questions du FMI, que le montant fixé, 137 millions, excède la valorisation qui avait été faite par BNP Paribas qui l'estimait à 108 millions (décembre 2009). Mais elle « oublie » que les 137 millions concernent en fait sa participation dans deux (!) *joint ventures* : MUMI et Kansuki !

De plus, la référence à l'évaluation de la BNP est peu crédible. Celle-ci n'a jamais été rendue publique. Toutes les autres évaluations retiennent des valeurs plus importantes. Et pourquoi retenir une évaluation de décembre 2009 (alors d'ailleurs que MUMI n'était pas encore dans sa phase de production) pour une vente intervenue en 2011 ?

Dans son « *Business Plan* » d'août 2011, la GCM indique qu'elle procède à la cession des parts sociales minoritaires détenues dans des partenariats non stratégiques et dont les revenus attendus sont lointains. C'est ainsi qu'elle justifie la cession des parts détenues dans MUMI et Kansuki. Or, selon une évaluation de Glencore, l'acquisition de ces parts se traduit par un *cash flow* à court terme très significatif (633 millions en 5 ans : 2011-2015) au profit d'acheteurs qui, contrairement à ce que soutient GCM, n'étaient pas du tout majoritaires dans les *joint ventures*.

La question qui se pose alors est évidente : pourquoi vendre à vil prix des actifs qui devaient procurer à la GCM un retour direct à court terme ?

²⁰Une extrapolation de la valeur des 25 % de la GCM cédée à Biko basée sur l'évaluation des 37,5 % des parts de Glencore par la Deutsche Bank (juin 2011) et par le Liberum Capital (juin 2011) donne respectivement USD 208,7 et 57,25 millions USD. Soit une moyenne de 133,13 millions USD. Valeur qui peut être extrapolée à 461 millions USD si l'estimation repose sur les données du rapport de la Bank of America Merrill Lynch de janvier 2013. L'estimation par extrapolation de la valeur des 20 % de la GCM cédés à Rowny sur base de l'évaluation des 40 % de Glencore par la Deutsche Bank (juin 2011) et par Liberum Capital (juin 2011) donne respectivement 625,5 et 965 millions USD. Valeur qui est extrapolée à 353 millions USD en partant du communiqué de Nomura Equity Research (mai 2011), à environ 375 millions USD en partant de celles de BMO Capital Markets (décembre 2011) et à 849 millions USD en partant de celles de Golder Associates (mai 2011), après prise en compte des redevances. On obtient alors une moyenne de 633,6 millions USD. Partant d'une évaluation récente, cette valeur peut être extrapolée à 959 millions USD à partir du rapport de la Bank of America Merrill Lynch de janvier 2013 (Africa Panel Progress 2013 : 103-104).

Le président du conseil d'administration de la société, M. Yuma, soutient que la cession dans MUMI et Kansuki était nécessaire en ce sens qu'elle a permis à la GCM de survivre dans une situation de quasi-faillite. Elle lui aurait procuré ses seuls revenus « frais » depuis plusieurs années, lui permettant d'entamer sa réhabilitation et de récupérer la Compagnie minière du Sud-Katanga (CMSK).

L'hémorragie continue : KCC et l'économie politique congolaise²¹

Un autre scandale éclate début octobre 2013, révélé dans des journaux spécialisés et des médias locaux (« Bloomberg », 7sur7) : la cession de 20 % des 25 % de participation de la Gécamines dans Kamoto Copper Company (KCC). Il s'agit d'une *joint venture* associant la GCM au groupe Kinross Forrest LTD, groupe lié à Dan Gertler par le truchement de Fleurette Group. Cet homme d'affaires israélien est impliqué dans presque toutes les transactions controversées de la GCM.

Cette transaction semble s'être déroulée selon une procédure allant à l'encontre d'engagements du Gouvernement et malgré l'opposition du Premier ministre. Quatorze sociétés auraient été contactées sans que le ministre des Mines – tutelle technique – n'ait été avisé des détails financiers de l'actif à vendre, des critères de sélection et même du contenu des offres reçues. Mais le ministre du Portefeuille – tutelle administrative – aurait, lui, été informé.

Pour justifier la procédure de cession, M. Yuma revient sur l'importance pour sa société de lever les fonds afin de faire face au défi d'un plan de redéploiement. Suite aux nouvelles réserves minières certifiées provenant du rachat de certains actifs miniers, ce plan prévoit la construction de nouvelles usines métallurgiques²². En outre, M. Yuma invoque la nécessité de rembourser 200 millions USD empruntés pour racheter Deziwa, société dont les actifs à eux seuls représentent 5 millions de tonnes certifiées de cuivre.

Alors que différentes voix se sont fait entendre pour dénoncer l'opération engagée²³, il semble, à en croire M. Yuma, que la procédure aurait été suspendue

²¹Sources : entretien personnel avec M. Yuma (17/10/2013) et interview de M. Yuma sur RFI (9/11/2013) disponible sur : http://www.dailymotion.com/video/x16yrqn_albert-yuma-2-au-micro-d-eco-d-ici-eco-d-ailleurs_news.

²²Les réserves de la GCM sont passées de 900 000 à plus de 7 millions de tonnes de cuivre grâce au rachat de SOMIDEC (gisements d'Écaille C et Deziwa) et de Kalumines (gisements de Mutoshi, Lupoto et Kasonto).

²³Plusieurs voix se sont levées parmi lesquelles « la prise de position des ONG sur la cession des parts sociales de la Gécamines dans KCC et la création d'une filiale de la Gécamines à l'île Maurice ». Disponible sur <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2013/10/Prise-de-Position-des-ONG-sur-cession-parts-sociales-GECAMINES-KCC-2013-octobre-24.pdf> (consulté le 17/11/2013). Voir aussi l'article du 18 octobre 2013 du correspondant M. Kavanagh à Kinshasa pour le compte de la presse spécialisée « Bloomberg ».

non parce qu'il y aurait un malentendu entre la GCM et le Gouvernement, mais à cause d'un problème avec l'actionnaire principal de KCC, la firme Glencore, sur l'évaluation de la vente de ces actifs par la Gécamines. En fait, le prix (juste) de marché de l'actif minier que détient la GCM est la valeur actuelle de toutes les *royalties* et dividendes futurs qu'elle pourrait recevoir. Selon M. Yuma, ce prix serait obtenu et donc il n'y aurait pas sous-évaluation, mais la vente est bloquée par Glencore car la GCM avait cédé, lors du contrat chinois à la Sicominex²⁴, un droit sur 4 millions de tonnes de cuivre qui avaient été pris des réserves de KCC. Glencore, actionnaire majoritaire dans KCC, veut, avant que la Gécamines vende sa participation minoritaire de 20 % dans KCC, être compensé pour cette perte.

Dans le dossier de la vente des participations dans Kamoto Copper and Cobalt, deux camps paraissent s'être opposés au sein du pouvoir : celui du Premier ministre, Matata Ponyo, appuyé par le ministre des Mines, Kabwelulu ; celui qui aurait associé dans ce projet de transaction le président du conseil d'administration de la Gécamines et l'« incontournable » intermédiaire/acheteur et homme d'affaires D. Gertler. S'agit-il d'une opposition en matière de gouvernance, ou est-ce un simple bras de fer entre des intérêts particuliers ?

L'analyse qui va suivre aborde la question des retombées réelles des *joint ventures* pour la Gécamines : que rapporte à la GCM son partenariat avec des investisseurs privés ?

3. L'opacité de la Gécamines, les pratiques comptables et les clauses onéreuses dans les contrats de partenariat : où sont les dividendes ?

Il ressort de l'entretien que nous avons eu avec M. Yuma que la Gécamines ne pourra bénéficier de dividendes qu'à partir de 2016. D'après lui, la stratégie consistant à conclure des partenariats minoritaires avec des investisseurs privés s'est révélée une erreur. La Gécamines serait dès lors résolue à ne plus conclure de tels accords. Elle prévoit de créer ses propres filiales *offshore* et de lever des fonds grâce à la certification de nouvelles réserves. Elle a par ailleurs diligenté un audit afin de contrôler la gestion des *joint ventures* réalisées (de vérifier les montants des investissements, les prix de revient, la commercialisation, etc.). Elle aurait obtenu, d'autre part encore, que l'État lui laisse la totalité des *royalties* et des pas de porte jusque-là partagés moitié-moitié.

²⁴ La Sicominex est une sarl issue de la convention de *joint venture* entre le groupe Gécamines et le consortium d'entreprises chinoises (décembre 2007) sur la base de deux tiers de voix pour les Chinois dans le conseil d'administration.

Mais est-il vrai que la Gécamines ne bénéficie pas des retombées des *joint ventures* ?

Pour répondre à cette question, nous allons tenter maintenant d'analyser **les flux et les stocks monétaires** qu'elle devrait normalement recevoir, en partant de l'analyse des différents contrats de *joint ventures*, ainsi que de rapports annuels et d'autres documents.

Du fait de la rareté des données, nous ne pourrions pas analyser l'ensemble des *joint ventures* en production. L'analyse qui va suivre se limitera aux quatre partenariats qui seraient les plus importants en termes d'exportations d'après le dernier rapport de l'ITIE (2012) : Tenke Fungurume Mining (TFM), entreprise américaine (Freeport McMoRan-USA), Ruashi Mining (RM), entreprise chinoise (Jinchuan), Boss Mining (BM), entreprise kazach (ENRC), et Kamoto Copper Company (KCC), entreprise suisse (Glencore). Ces sociétés, à elles seules, représentent près de 54 % du total des exportations minières en 2010 (Tableau 3).

Tableau 3. Part des 4 *joint ventures* dans les exportations minières en 2010 (en millions USD)

Sociétés	FOB
TFM	1241,14
RUASHI	513,69
BM	486,02
KCC	441,86
Total exportations 4 JV	2682,71
Total exportations minières	4956,76
Part des 4 JV	54,12 %

Source : ITIE 2012 : 35-37.

Avant de procéder à l'évaluation des retombées de ces quatre *joint ventures* pour la Gécamines, il importe de spécifier la méthodologie que nous allons utiliser.

Méthodologie retenue pour l'estimation des flux et stocks bénéficiant à la GCM

En contrepartie de la conclusion d'un contrat de *joint venture*, la GCM devrait pouvoir dégager aussi bien des *flux* que des *stocks monétaires*. En termes de flux, elle devrait recevoir des *royalties* pour l'exploitation des gisements et des *dividendes* pour sa participation à l'entreprise conjointe. En termes de stock, elle devrait percevoir des *pas de porte* pour l'octroi des droits d'accès aux gisements, des *loyers* en contrepartie de la location d'équipements, et enfin un *prix de cession* lorsqu'elle procède à la vente d'actifs.

Pour estimer les retombées monétaires dont la GCM devrait pouvoir bénéficier, il sera procédé comme suit :

Box 1. Méthode de calcul des retombées monétaires pour la GCM

$$R_m = F + S \quad (1.1)$$

Avec : R_m les retombées monétaires, F les flux monétaires et S les stocks monétaires.

Sachant que :

$$1. \quad F = Ro + Di \quad (1.2)$$

$$Ro = x * CA \quad (1.3)$$

$$Di = x * Bd \quad (1.4)$$

Avec : Ro les *royalties*, Di les dividendes, x un taux fixé en pourcentage, CA les chiffres d'affaires et Bd les bénéfices à distribuer.

$$2. \quad S = Lo + Pp + Pv \quad (1.5)$$

Avec : Lo les loyers, Pp les pas de porte et Pv le prix de vente.

Procédons maintenant, pour nos quatre *joint ventures*, à une analyse succincte des contrats de partenariats ainsi que des avenants, analyse qui va nous permettre de mettre en évidence les clauses qui définissent les droits de la Gécamines en termes monétaires.

Compréhension des contrats miniers²⁵

En vue de matérialiser sa volonté « d'assurer la gestion efficiente et le contrôle adéquat du secteur minier afin que les mines congolaises profitent pleinement et réellement à la nation congolaise » (Commission de revisitation des contrats miniers 2007 : 3), le Gouvernement de la RDC instaura une commission (arrêté ministériel du 20 avril 2007) chargée de « revisiter » les contrats et conventions miniers conclus entre les entreprises publiques ou d'économie mixte et les partenaires privés. Le processus de revisitation²⁶ a abouti à la résiliation de 23 contrats (dont 3 conventions minières) sur les 63 qui furent examinés (57 contrats miniers et 6 conventions minières). Les contrats non résiliés devaient être renégociés, ce qui fut fait en 2010.

²⁵Pour plus de détails concernant la revisitation, lire RDC, ministère des Mines (2011), SARW (2008) ainsi que les contrats de JV respectifs.

²⁶Le processus de revisitation des contrats miniers a connu trois étapes, à savoir : la revisitation, la renégociation et la finalisation des contrats miniers.

Sur les 29 contrats ou conventions miniers conclus par la Gécamines avec des partenaires privés, 6 furent résiliés et les 23 autres renégociés. Sans relever la totalité des griefs formulés par la Commission de revisitation, retenons dans l'examen des contrats et avenants concernant nos quatre *joint ventures* les points qui intéressent notre analyse.

a. Partenariat Tenke Fungurume Mining (Freeport McMoRan)

Après d'âpres discussions entre le Gouvernement congolais et Tenke Fungurume Holdings (TFH), la finalisation de la renégociation de la convention minière aboutit en octobre 2010 à l'élaboration d'un avenant l'amendant et le reformulant.

L'avenant stipule entre autres : une régularisation des parts de la GCM à 20 % non diluables²⁷, une augmentation du capital social de 50 millions USD²⁸ par un apport de TFH entièrement en nature qui sera déduit des avances faites par cette société. Des techniques juridico-comptables complexes interviennent ici pour diminuer les profits taxables et le risque d'entrepreneur : TFH fait repayer cette augmentation du capital de sa filiale congolaise par sa maison mère à un très haut taux d'intérêt (6 %) ; elle réduit artificiellement les profits réalisés au Congo.

b. Partenariat Ruashi Mining (Jinchuan)

En date du 9 juin 2000, la GCM et Cobalt Metals Company Limited (CMC Ltd) avaient conclu un contrat débouchant sur la création de Ruashi Mining sprl. La nouvelle société avait pour objet l'exploitation du gisement de Ruashi, ainsi que des remblais et des rejets du même site et de celui de l'Étoile. Le contrat fixait sans étude de faisabilité les parts sociales²⁹ de la GCM à 45 %, parts ramenées tout aussi arbitrairement en 2004 à 20 %, ce qui fut particulièrement contesté lors de la revisitation du contrat.

L'avenant issu de la renégociation (avenant n° 4 du 23 février 2009) fixe la participation de la GCM à 25 % non diluables, et augmente le capital social à

²⁷ Actions non diluables : quotité d'actions qui permet à l'État de garder le même pourcentage de sa participation au capital social d'une société, quelle que soit toute augmentation ultérieure du capital.

²⁸ La revisitation de cette convention avait, entre autres, mis en exergue le non-respect des termes de la soumission de Lundin Holdings Ltd lors de l'appel d'offres, la violation de l'art. 6 de la convention en rapport avec la stabilité de la structure du capital, ou encore le rabatement injustifié des droits de la GCM en faisant passer sa quote-part dans le capital social de 45 % à 17,5 % de 1996 à 2005 et le pas de porte de 250 à 100 millions USD dont seulement 65 millions avaient été payés.

²⁹ 2000 : GCM 45 % et CMC 55 % – 2004 : GCM 20 % et Ruashi Holdings 80 % – 2009 : GCM 25 % et Ruashi Holdings 75 % – 2012 : GCM 25 % et Jinchuan 75 %.

la hauteur de 11 millions USD. Le prêt consenti à la GCM par Ruashi Holdings Limited, pour lui permettre de libérer sa souscription, sera remboursé sans intérêt au moyen de ses futurs dividendes.

En 2011, Meterox Ltd – la société sud-africaine qui est l'actionnaire unique de Ruashi Holdings – est rachetée par la société chinoise Jinchuan Group Ltd qui détient désormais 75 % des parts de Ruashi Mining.

c. Partenariat Boss Mining (Eurasian Natural Resources Corporation - ENRC)

Sans refaire l'histoire de la création de Boss Mining (BM) le 30 décembre 2003, il importe de revenir sur le fait que la revisitation a relevé que les droits miniers avaient été enregistrés au cadastre minier au profit de BM sans qu'il y ait eu au préalable signature d'un contrat de cession et sans que des *royalties* et pas de porte aient été prévus.

Suite à la renégociation de ce partenariat, un contrat de *joint venture* est conclu en mars 2009 entre la GCM et la Central African Mining and Exploration Company (CAMEC)³⁰. La répartition du capital social est maintenue à 30 % pour la GCM et 70 % pour la CAMEC. Le capital social est augmenté de 17 millions USD et le prêt consenti à la GCM par la CAMEC pour lui permettre de libérer sa souscription sera remboursé sans intérêt au moyen des dividendes que devra lui verser BM.

En décembre 2009, la CAMEC est rachetée par Eurasian Natural Resources Corporation qui détient désormais 70 % des parts de BM.

d. Partenariat Kamoto Copper Company (KCC-Glencore)

Suite à certains griefs retenus³¹ dans le cadre de la revisitation, les conventions de *joint venture* constituant Kamoto Copper Company sarl (KCC) ainsi que DRC Copper and Cobalt Project sarl (DCP)³² ont été renégociées. Une convention amendée et consolidée est signée le 25 juillet 2009 entre la GCM d'une part et d'autre part Katanga Finance Ltd (KFL, anciennement Kinross-

³⁰Le 1^{er} janvier 2008, il y a eu absorption fusion de Savannah Mining et Mukondo Mining dans Boss Mining. Une entreprise commune conservant la dénomination Boss Mining est alors créée.

³¹La violation des articles 4.2, 3 et 5.1 de la convention, entraînant une fixation arbitraire et déséquilibrée des parts sociales sans étude de faisabilité préalable. L'un des actionnaires – Kinross Forrest – n'a pas signé le statut, le contrat d'amodiation a violé le code minier, outre les droits miniers dans la mesure où les parties ont amodié des infrastructures.

³²KCC sarl a été constituée entre la GCM et Kinross Ltd au 4 février 2004, tandis que DCP est le fruit d'un accord entre la GCM et Global Enterprises Corporate Limited (GEC) du 9 septembre 2004.

Forrest Ltd) avec Global Enterprises Corporate Ltd (GEC). Elle porte sur l'exploitation des mines de Kamoto, de Mashamba et Kov, de Tilwezembe, de Kananga, et de T17, ainsi que sur la location d'équipements et installations, notamment le concentrateur de Kamoto et les usines hydro-métallurgiques et d'électro-raffinage de Luilu. DCP fusionne dans KCC. La répartition des parts sociales est fixée à 20 % pour GCM, 5 % pour SIMCO et 75 % pour KFL³³. Le capital social est augmenté de 98 millions USD. Le prêt consenti à la GCM par KFL pour lui permettre de libérer sa souscription sera remboursé sans intérêt au moyen de prélèvements sur les pas de porte.

Suite à la non-libération, avant la fusion, de la souscription de la Gécamines dans DCP et dans KCC, les parties se sont accordées dans cette convention sur le fait que la GEC libère la souscription de la GCM dans DCP par un prêt sans intérêt qui sera remboursé sur les dividendes que devra lui verser KCC et sur le fait que la KFL libère sa souscription dans KCC par un prêt sans intérêt qui sera remboursé par un prélèvement sur les pas de porte.

Cette convention fixe aussi les termes de la compensation financière qui bénéficierait à KCC au cas où, au 1^{er} juillet 2015, les réserves de remplacement à transférer à KCC par la Gécamines n'auraient pas atteint le niveau attendu. La GCM devrait alors payer le montant de la contre-valeur résiduelle ; si cela n'est pas exécuté dans un délai de deux mois, la GCM accepte que tous les dividendes et *royalties* futurs soient retenus à titre de paiement jusqu'à ce que KCC ait récupéré le montant total qui lui est dû.

C'est ce partenariat qui a fait couler beaucoup d'encre depuis début octobre 2013, suite, on l'a vu, à l'annonce par le président du conseil d'administration de la Gécamines, M. Yuma, de la cession de 20 % des 25 % de sa participation, une procédure qui aurait été suspendue.

La revisitation de ces différents contrats et conventions minières a conduit à la fixation des pas de porte (TFM, RM, KCC), des *royalties* (4 JV), des redevances en cas de découverte de réserves additionnelles (4 JV), ainsi que des loyers d'amodiation pour la location des installations et des équipements (BM, KCC) à payer à la GCM. Elle a aussi établi la part des bénéfices nets d'impôt qui devra être redistribuée aux associés sous forme de dividendes.

Remarquons d'ailleurs ici qu'aucun contrat ni avenant ne précise la date du premier versement de dividendes. Selon M. Yuma cela ne commencerait qu'en 2016, ce qui paraît contraire au principe liant les dividendes aux profits réalisés.

³³2005 : GCM 25 % et KFL 75 % – 2009 : Fusion KCC et DCP par absorption – 2009 : GCM 20 %, SIMCO 5 %, KFL 31,03 %, GEC *et al.* 43,97 %.

L'envolée des prix du cuivre et du cobalt et l'importance de la production réalisée par les différentes *joint ventures* rendent ce report d'autant plus « curieux ». L'explication doit être cherchée dans les techniques juridico-comptables utilisées pour faire apparaître les profits de la filiale congolaise comme réalisés au niveau des entreprises-mères.

À présent que nous avons une idée de ce que la GCM devrait normalement recevoir des *joint ventures*, comme le détaille d'ailleurs le tableau n° 4, nous allons tenter d'estimer ce qu'elle devrait enregistrer comme flux et stock monétaires. Nous partirons des données disponibles³⁴, en précisant qu'il a été difficile d'obtenir sur ces questions une quelconque information de la part de la Gécamines.

Estimation des flux et stocks de la GCM

Face à la difficulté d'obtenir des informations sur Ruashi, l'analyse qui va suivre portera principalement sur TFM, BM et KCC, *joint ventures* pour lesquelles les informations de base pour une estimation des flux et stocks étaient plus ou moins accessibles.

Comme nous pouvons le noter en analysant le tableau n° 5, la valeur monétaire des flux et stocks de la Gécamines-État congolais représenterait 333 millions USD dont il n'aurait été reçu que 235 millions, soit 70,47 % de ce qui était dû. Le tableau repose sur une extrapolation à partir des rapports annuels des *joint ventures* ainsi que des contrats/conventions miniers ; il repose aussi sur des données de l'ITIE.

La différence (29,5 %), qui constitue le manque à gagner pour le pays, s'expliquerait principalement par le non-paiement ou la sous-estimation des pas de porte et des *royalties*³⁵, ainsi que par l'absence de dividendes du fait des pertes déclarées par les *joint ventures*.

Une analyse distincte permet d'estimer le manque à gagner de la GCM en tant que sarl – du fait de toute cette sous-évaluation – à 26 % en ce sens qu'elle n'aurait reçu que 133,2 millions USD sur les 180,9 millions attendus, et celui de l'État congolais, bénéficiaire en droit de l'autre moitié du pas de porte et des *royalties*, à 41 % dans la mesure où il n'aurait encaissé que 65,59 millions USD sur les 112,16 millions espérés de ces trois *joint ventures*³⁶.

³⁴Rapport ITIE, rapports divers des sociétés-mères, rapports des *joint ventures*, etc.

³⁵Comment expliquer qu'avec un chiffre d'affaires brut de 482 millions en 2010, Boss Mining n'ait payé que 3,88 millions USD à la GCM au titre de *royalties* plutôt que les 9,64 millions USD estimés, soit 40 % ?

³⁶Pour l'ITIE, la véracité sur ce que la GCM ou l'État perçoit est difficilement perceptible.

Tableau 4. Flux et stocks attendus sur base des contrats respectifs

Entreprise	Réserves (tCu)	Production de cuivre (tonnes)			Royautes ^a	Dividendes (% ; bénéfice à distribuer)	(en USD)		
		2010	2011	2012			Pas de porte (restant)	Loyer mensuel	Capital augmenté
TFM	2 500 000 ~3 583 379 ^e	120 000	127 000	158 000	2,0 % net	20 % (30 %)	1 200 000 ^b 20 000 000 ^c 30 000 000 ^d		50 000 000 ^f
RUASHI	1 200 000	27 970	34 534	-	2,5 % brut	25 % (25 %)	2 000 000 ^l 35 USD/tCu ^g		11 000 000
BM	2 000 000	20 267	29 600	35 600	2,0 % brut ^h	30 % (30 %)	35 USD/tCu ^{llg}	100 000	17 000 000
KCC	3 992 185	52 183	57 612	61 439	2,5 % net	25 % (25 %)	95 000 000 ⁱⁱⁱ 35 USD/tCu ^g	150 000	98 000 000

^a : Sur le chiffre d'affaires net ou brut, ^b : redevance supplémentaire par 100 000 tonnes de réserve de cuivre excédant les 2,5 millions de tonnes de la convention, ^c : solde de pas de porte, ^d : pas de porte à payer par tranche progressive^{iv}, ^e : réserve au 31/12/2012, ^f : prêt Libor un an + 6 %, ^g : supplément à payer à la GCM en cas de mise en évidence de réserve supplémentaire, ^h : payé à partir de l'année fiscale 2009.

Sources : contrats et avenants.

ⁱ RH Ltd devait payer un pas de porte de 4 millions USD, s'ajoutant aux 3 millions déjà payés à ce titre. 2 millions avaient déjà été payés à la signature de l'avenant en 2009.

ⁱⁱ Outre ce pas de porte prévu en cas de réserves supplémentaires, le paiement de 2 millions USD effectué par la CAMEC en 2008 a été retenu comme pas de porte.

ⁱⁱⁱ KFL-GEC devait payer un pas de porte de 140 millions, dont 35 firent l'objet de compensation et 105 payés de manière échelonnée entre 2009 et 2016.

^{iv} Pas de porte à payer par tranche progressive : 5 millions USD après signature des avenants (2010), 5 millions lorsque la production cumulée atteindra 500 000 tonnes de cuivre (tCu), 5 millions à 1 000 000 tCu, 5 millions à 1 500 000 tCu, 5 millions à 2 000 000 tCu, et enfin 5 millions à 2 500 000 tCu.

Tableau 5. Estimation des flux et stocks en valeur monétaire (millions USD) de 2010-2012

Dénomination	Flux			Loyer	Stock		Total	Rembour- sement	GCM
	Royalties	Dividendes			Pas de porte				
Estimation théorique ^I									
Total	137,850	100,41	9,00		86,470		333,730		
Part GCM	68,925	100,41	9,00		43,235		221,570	40,68	180,89
Part État	68,925				43,235		112,160		
Estimation documentée ^{II}									
Total	59,70	100,41	3,60		71,470		235,180		
Part GCM	29,85	100,41	3,60		35,735		169,595	36,39 ^{III}	133,205
Part État	29,85				35,735		65,585		

Sources : calculs propres.

ⁱ Partant des rapports annuels et des contrats ou conventions miniers.ⁱⁱ Partant des données de l'ITIE et des rapports annuels.ⁱⁱⁱ La différence entre l'estimation attendue et documentée en termes de remboursement s'explique principalement par le fait que la GCM n'a certainement pas su s'acquitter de l'avance reçue pour sa souscription dans BM, dans la mesure où elle n'a pas bénéficié de ses dividendes, car BM déclare réaliser des pertes.

Comparativement au pas de porte, la sous-évaluation des *royalties* semble être la plus importante source de « trou noir ». En effet, le manque à gagner pour le pays se situerait à 56,7 % de la valeur attendue, alors qu'il est estimé à 17,3 % pour le pas de porte. Or « qui dit sous-évaluation des *royalties*, dit sous-évaluation des chiffres d'affaires ».

Les entreprises internationales qui sont en *joint ventures* avec la GCM essaieraient donc de payer le moins possible, en recourant à des techniques juridico-comptables pour diminuer les profits taxables et le risque d'entrepreneur, des constructions financières qui leur permettent de sous-évaluer leurs chiffres d'affaires, d'augmenter leurs coûts de revient, de rogner sur les pas de porte/les *royalties* et les dividendes futurs par l'augmentation du capital, de faire apparaître leurs profits dans des pays où elles sont les moins taxées (*transfer pricing*), etc. Prenons pour exemple le fait que ces entreprises internationales font payer avec ou sans intérêt à la GCM une souscription dans l'augmentation du capital, alors que le plus souvent la part de départ de cette dernière au sein de la JV avait été arbitrairement rabattue, hypothéquant ainsi plusieurs années de flux et de stocks dont elle aurait dû disposer. La question de la réalité des pertes déclarées se pose aussi. L'analyse des rapports annuels de Boss Mining montre que cette JV a évolué à perte de 2011 à 2012, et pourtant, parmi les coûts retenus pour calculer les bénéfices réalisés, on retrouve des coûts liés à l'exploration au Mozambique. Est-ce normal ?

Le problème de la dissimulation ou de l'évaporation des profits est réel et bien connu de la Gécamines qui a d'ailleurs diligenté un audit pour clarifier cette question.

Vu l'ampleur de cette deuxième perte minière observée dans le chef des partenariats minoritaires de la GCM, comment dès lors s'étonner que cette sarl – copropriétaire d'entreprises connaissant un puissant essor – ne puisse pas réduire son endettement et encore moins financer son plan de redéploiement. Sachant que, toutes choses étant égales par ailleurs, les flux et stocks monétaires qu'elle devrait recevoir de l'ensemble des *joint ventures* en production peuvent être estimés à 304,39 millions USD (un peu plus de 100 millions USD par an) en partant du fait que les trois JV représentent 43,76 % de la valeur des exportations (Tableau 3) et que le flux/stock monétaire annuel de la GCM est estimé à 103,21 millions USD.

4. Les méandres de la bureaucratie : la DGRAD et l'ITIE

Nous ne pouvons évoquer la question des trous noirs de la rente minière sans dire quelques mots sur la Direction générale des Recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation (DGRAD). Celle-ci a été accusée en avril 2012 par l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)

de la non-traçabilité de 88 millions USD au titre de redevances minières payées en 2010 par les entreprises minières du Katanga. L'Inspection générale des Finances³⁷ (IGF) avait émis un avis réservé sur l'exhaustivité des déclarations de la DGRAD. C'est cet avis qui a conduit à la suspension de la RDC du processus ITIE, « à titre temporaire » pour une durée de 12 mois.

Chargée par le Gouvernement, dans le cadre de l'élaboration du rapport ITIE 2010, de certifier que les encaissements déclarés par les régies financières (Direction générale des Impôts, Direction générale des Douanes et Accises et DGRAD) étaient bien parvenus sur le compte général du Trésor public, l'IGF avait « pu obtenir une assurance raisonnable selon laquelle les paiements des industries extractives du périmètre de certification pour l'exercice 2010 tels que déclarés dans les relevés produits par les régies reflètent fidèlement la situation desdits paiements pour la DGI et DGDA, tandis qu'elle a exprimé des réserves sur les déclarations de la DGRAD dont la clarté n'est pas rassurante » (ITIE 2012 : 15).

En réaction à cette accusation, le vice-ministre des Finances déclara qu'il n'y avait eu ni détournement de fonds ni manque de traçabilité des 88 millions de redevance minière et aussi que le travail fait (travail d'investigation) attestait que ce n'était pas ce montant-là qui n'avait pas été retracé au Trésor public. La DGRAD retrouva les traces de 51 millions USD et s'engagea à fournir les preuves de versement des 27 millions USD ainsi que près de 270 millions FC (soit 300 000 USD) restants. Le vice-ministre s'en prit à l'IGF pour avoir « émis une feuille d'observation provisoire adressée à la DGRAD pour réaction, qui a été malheureusement remise à l'ITIE et publiée ». Il regrettait qu'un tel rapport ait été envoyé « dans la précipitation » à l'ITIE Internationale. Mais il perdait de vue que la déclaration de l'ITIE était arrivée après qu'elle eut travaillé pendant 6 mois avec la DGRAD pour retrouver la traçabilité de l'argent, et que cette dernière n'eut pu fournir une preuve quelconque de versement au Trésor public.

Une enquête judiciaire a été ouverte en mai par le Parquet général de la République sur la disparition de redevances payées à la DGRAD dont on ne retrouve pas trace. Affaire à suivre³⁸ !

Dans un communiqué de presse³⁹ rendu public le vendredi 1^{er} novembre 2013 à Lubumbashi, l'ITIE indique qu'environ 60 entreprises minières n'ont

³⁷Service de contrôle et d'audit supérieur avec compétence générale et supérieure en matière de contrôle des finances et des biens publics (ordonnance présidentielle n° 087-323 du 15 septembre 1987).

³⁸Après moult tentatives, nous n'avons pas pu entrer en contact avec le responsable de la DRGAD pour un entretien sur ce sujet.

³⁹<http://www.beltrade-congo.be/index2.php?page=8274&PHPSESSID=4ec882f899c18e4a926becb8d0d11e1> (consulté le 20 novembre 2013).

pas encore déposé leurs preuves de paiement à l'État, alors que la date butoir a été fixée au 2 novembre. Si ces preuves ne sont pas fournies, la RDC sera définitivement exclue du processus ITIE. Parmi les entreprises qui se déroberont à l'obligation de fournir les preuves des paiements à l'État congolais pour l'exercice 2011, quarante sont opérationnelles au Katanga : Anvil Mining, CHEMAF, CMSK, l'entreprise générale Malta Forrest, et d'autres entreprises pour la plupart chinoises.

5. Le secteur artisanal minier : opportunités et défis

Le cinquième « trou noir » de la rente minière est la perte de la partie « taxes » du fait du secteur minier artisanal (SMA). Nous avons déjà souligné dans la première partie l'importance de ce secteur, en dehors de la question des pertes pour le budget de l'État. Si les estimations de la Banque mondiale sont fiables, les moyens d'existence de plus de 10 millions de personnes (16 % de la population) en dépendraient (Banque mondiale 2008 : 7-8). Or on peut estimer que le secteur minier industriel (SMI) ne procure que 20 000 postes de travail directs, et, nous l'avons dit, peu d'emplois indirects du fait des faibles enchaînements d'activité en aval et en amont.

Rappelons encore que la production du SMA était la première source de revenus d'exportations avant l'essor du secteur minier industriel. Depuis 2006, il est largement dépassé par le SMI. De combien ?

Le SMA étant largement informel, l'estimation quelque peu précise de son apport est impossible. On a souligné d'autre part son faible pouvoir de négociation et sa position de faiblesse face à des instances de pouvoir (gouvernements central et provincial, grandes entreprises) qui le considèrent comme une nuisance.

Mais nous nous limiterons à discuter des problèmes liés à la question de la rente minière. Faute de données fiables, nous ne pourrions pas donner d'estimation globale du montant des taxes sur la production artisanale qui devraient être perçues par l'État central et les provinces. Cependant une étude en profondeur de la filière de l'or au Sud-Kivu effectuée par S. Geenen (2014⁴⁰) pourra nous donner une idée de l'ampleur de la rente perdue. Pour son estimation, Geenen a cherché à saisir à partir d'enquêtes de terrain l'écart entre la production enregistrée officiellement et la production non déclarée. Elle a estimé pour chaque maillon de la filière de l'or les marges de profits bruts, en suivant cette filière à

⁴⁰Ce travail de doctorat sur l'évolution récente de la filière de l'or du SMA au Sud-Kivu est réalisé dans le cadre d'un projet de coopération universitaire (VLIR) intitulé CEGEMI (Centre de gestion minière) entre l'Institut de politique et de gestion au développement de l'Université Antwerpen et l'Université catholique de Bukavu.

partir de la source, mais en sachant qu'une très grande partie de l'or congolais exporté clandestinement est vendu par le Burundi. Geenen débouche sur une estimation de l'écart entre la rente due et la rente effective.

Jusqu'en 2011, année où Banro produit son premier lingot, symbole de la reprise de la production industrielle d'or au Sud-Kivu, la production était artisanale. Cela, depuis l'effondrement de la SOMINKI (Société minière du Kivu) au début des années 1990. À partir d'une visite de la première unité de production de Banro⁴¹ à Twangiza, et des données recueillies par S. Geenen et G. Kamundala, le tableau n° 6 nous donne un aperçu comparatif des deux modes de production.

Tableau 6. Emploi et production d'or dans les filières industrielle et artisanale au Sud-Kivu

Désignation	BANRO	SMA
Superficie concessions minières (en km ²)	2790	219
Emploi direct (nbre de personnes employées)	1300 ¹	100 000 ³
Production annuelle estimée (en kg)	3000 ²	4800 ⁴
Production/exportations enregistrées (en kg)		86 ⁵

¹ Interview par S. Marysse à Banro-Twangiza (7/9/2013). ² Il s'agit de production prévue sur le seul site de Twangiza en 2014. ³ Estimation sur base de PACT (2010).

⁴ Estimation sur base d'observations de terrain à Twangiza, Kamituga et Mukungwe pendant toute l'année 2009 par S. Geenen (2014) et G. Kamundala (2013). ⁵ Il s'agit des exportations officielles d'or du Sud-Kivu enregistrées par le ministère des Mines, division provinciale des Mines ; pour comparaison nous avons aussi pris l'année 2009.

Sources : Geenen 2014 ; PACT 2010 ; Division provinciale des Mines ; interview par S. Marysse à Banro (7/9/2013).

Il sied de traiter ce tableau avec prudence : la base de données reste approximative en ce qui concerne le SMA, à l'exception de la production dans les Zones d'exploitation artisanale (ZEA) ainsi que des exportations enregistrées. Le décompte de l'emploi est basé sur les données de PACT (2010), qui ne sont pas le résultat d'un recensement. Cependant, les estimations de production reposent sur un travail de recherche. Les deux chercheurs mentionnés (S. Geenen et G. Kamundala) ont recensé pour l'année 2009 la production artisanale des trois sites les plus réputés : 628 kg à Twangiza, 618 kg à Kamituga et 480 kg à Mukungwe, soit un total de 1726 kg pour seulement trois sites. Or, il y a d'autres sites dans la province. Par exemple, plus de 100 dans le territoire

⁴¹ La visite de terrain et les données recueillies datent de septembre 2013.

de Shabunda, et, dans celui de Fizi, au moins 40 autres. La production moyenne par mois de chaque site serait de 26 kg (Kamundala 2013). On peut donc être sûr que l'estimation de 4800 kg d'or artisanal n'est pas exagérée.

Faisons quelques observations prudentes en ce qui concerne les problèmes et opportunités du SMA. D'abord, il faut relever que les exploitants artisanaux n'ont accès qu'à des Zones d'exploitation minière représentant un dixième de la superficie utile pour l'exploitation de l'or. Et cet accès limité est conditionné : le code minier précise que les droits d'accès des creuseurs peuvent être retirés si les autorités considèrent qu'une exploitation artisanale est contraire aux exigences du développement. Enfin, il faut reconnaître que le plus grand problème soulevé par le secteur minier artisanal est celui du fort décalage entre la production enregistrée et la production réelle, de même que celui d'exportations non enregistrées en quasi-totalité : environ 98 % en 2009 ; probablement le même ordre de grandeur les années précédentes (Geenen 2014).

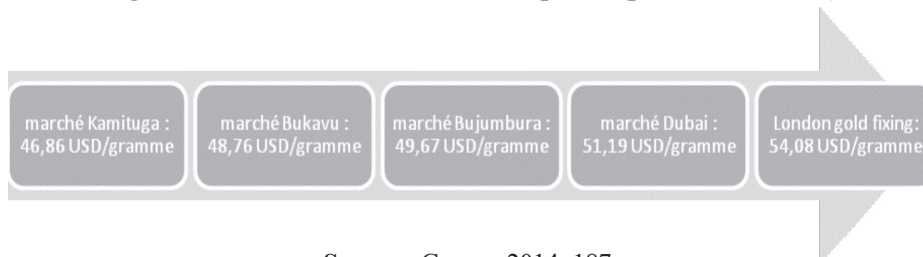
Faut-il imputer cette perte de rente minière à l'« informalité » du SMA ou, avec Chabal et Dalloz (1999), à un phénomène d'« instrumentalisation du désordre » ? La dualité formel et informel n'est qu'apparente. Dans tous les sites miniers artisanaux, les agents de l'État sont présents (division des Mines, SAESSCAM, police minière, FARDC, chef de territoire, etc.) et instrumentalisent le cadre légal à leurs propres fins.

Chiffrer la rente minière potentielle de la filière artisanale de l'or au Sud-Kivu exigerait de connaître la valeur de la production, la marge brute à chaque stade de la filière et le montant des taxes non officielles perçues.

Sara Geenen a fait l'estimation des prix de l'or dans une filière de commercialisation (Figure 1).

Cette chaîne de valeur est intéressante, car entre le site minier et la vente au marché de Londres à l'autre bout de la chaîne, la valeur ajoutée ne serait que de 14 %. Cela permet de penser qu'il s'agit d'un marché extrêmement compétitif s'approchant d'un marché idéal, caractérisé par l'homogénéité du produit, une information transparente, des producteurs et acheteurs nombreux, peu d'entraves pour entrer et sortir du marché... Un second constat est qu'entre le prix sur le marché local et celui sur le marché régional d'exportation (Bujumbura), la marge n'est que de 6 %. Dans cette filière informelle, il n'y a donc apparemment pas de prime de risque pour les opérations de contrebande, ce qui tend à signifier que les risques d'être pris et sanctionné par des amendes ne sont pas élevés et que l'on peut « négocier ».

On peut maintenant tenter de répondre à la question de la perte de rente minière subie par l'État. Pour estimer ce « trou noir », on doit imputer un taux de taxation à la valeur de la production. Si on prend comme norme les taxes payées dans le secteur minier formel (Marysse & Tshimanga 2013), ce taux

Figure 1. Chaîne de valeur de l'or simplifiée (prix octobre 2011)

Source : Geenen 2014 :187.

est de 14 %, ce qui donnerait une rente de 32,7 millions USD⁴². Selon le rapport annuel de la division provinciale des Mines, le montant des taxes payées effectivement en 2010 serait de 0,3 million USD, soit à peu près 1 % de ce qui devrait être entré dans les caisses de l'État. Mais naturellement les « taxes » que les creuseurs acquittent réellement sont beaucoup plus élevées (Geenen 2014), chaque « service » de l'État prenant sa part. Les artisans se plaignent du grand nombre de tracasseries...

Nous n'avons traité que d'une seule province. Si on prend aussi en considération la production aurifère de l'Ituri (Province-Orientale) qui a une capacité près de deux fois supérieure à celle du Sud-Kivu, on voit que la rente minière de l'État, avec les seules taxes sur l'or artisanal, pourrait augmenter d'environ 100 millions USD. Il y a beaucoup d'autres minerais où le SMA est actif (diamant, coltan, cassitérite, etc.), mais l'or et le diamant se prêtent particulièrement à l'évaporation de la rente, puisque ce sont des produits faciles à exporter en contrebande.

Dans l'état actuel de la gouvernance, l'idée d'une « formalisation » des filières artisanales est vaine et utopique, puisque « l'État réel » fonctionne par « instrumentalisation du désordre ».

Conclusions

La littérature scientifique met l'accent sur les effets négatifs de la production minière pour le développement. Ceux-ci sont bien connus et documentés : épuisement de ressources naturelles, saccages environnementaux, faible contribution à l'emploi. Nous avons cependant montré que le secteur minier n'est pas nécessairement une « malédiction » : il peut devenir une aubaine si la rente minière est bien générée, récupérée et utilisée.

⁴² Une production de 4800 kg * prix du marché à Bukavu (48 760 USD/kilo) * taux de taxation (14 %).

Les profits réalisés par les entreprises minières et réinvestis dans le pays, les taxes acquittées par ces entreprises sont les retombées potentielles les plus importantes, susceptibles de bénéficier, ne fût-ce qu'indirectement, à la population. La minimalisation des déperditions de la rente est donc cruciale et une condition nécessaire pour le développement.

Nous avons discerné cinq sources de perte, que nous avons essayé d'estimer ne fût-ce qu'approximativement.

La *première* et la plus importante est celle des ventes d'actifs miniers en dessous du prix du marché. Cette perte a été bien documentée. On a contesté l'estimation de cinq milliards USD faite par un parlementaire britannique, mais cette contestation a été désarmée quand l'Africa Progress Panel a publié en mai 2013 un rapport montrant comment la RDC a perdu 1,3 milliard USD dans seulement cinq transactions. Le fait que le pays soit cloué au pilori sur la scène internationale n'a pas empêché la Gécamines de chercher encore à céder des actifs en dessous du prix du marché. Cependant, dans cette affaire KCC, la vente a été suspendue à la suite d'un bras de fer entre le Gouvernement et la Gécamines.

La *deuxième* perte est liée à la faible part des profits des entreprises minières internationales réinvestis en RDC, en même temps qu'au phénomène de la sous-estimation artificielle des profits par le système de *transfer pricing* facilité par des dispositions dans les contrats miniers. L'année dernière, nous avons estimé ces profits, après taxation et avant amortissements, à 31 % du chiffre d'affaires, soit presque 2 milliards USD en 2011 (Marysse & Tshimanga 2013 : 37). Pour cette année, la faiblesse des données sur les entreprises (à l'exception de Freeport à Tenke Fungurume) rend très difficiles les estimations quantitatives. Ce qui est certain, c'est que les pertes récurrentes pour l'État sont les plus importantes, et que les entreprises peuvent user de leur pouvoir de négociation et de leur poids économique dominant. Surtout celles qui ne sont pas cotées sur les bourses du monde occidental échappent aux formes de contrôle que la « communauté internationale » exerce ou tente d'exercer sur le Gouvernement (FMI, Banque mondiale, ITIE).

La *troisième* perte est due aux faiblesses de la Gécamines. Fortement endettée à la suite d'une trajectoire caractérisée par la mauvaise gouvernance, elle est devenue un producteur marginal. Courtier désormais du sous-sol congolais, elle conclut des partenariats avec des entreprises internationales dans lesquels elle est actionnaire minoritaire. Faible productrice, elle a deux sources principales de revenus : la vente d'actifs miniers d'une part, les dividendes, *royalties* et pas de porte d'autre part. Elle justifie les ventes d'actifs, même en dessous du prix du marché, par la nécessité de financer son plan de redéploiement dans des activités de production, les dividendes des partenariats étant à cet égard insuffisants et n'étant en outre attendus qu'à partir de 2016. L'argumentaire est peu convaincant : la Gécamines n'a fait preuve de capacité de gestion ni en

tant que producteur ni en tant qu'actionnaire : dans les 11 partenariats auxquels elle participe elle ne retire qu'une partie des dividendes. Selon notre estimation, elle ne récupère qu'un tiers de ce qui lui est dû (la perte annuelle serait de 200 millions USD). Où vont les dividendes ? Quelle est la part de la mauvaise gestion et de la corruption ? Quelle est celle de la sous-évaluation des profits par les entreprises ? En tout cas, un grand débat de fond sur le rôle futur de la Gécamines paraît fondamental.

La *quatrième* source de perte réside dans le fonctionnement de la DGRAD, l'administration centrale chargée de la perception des taxes minières. Cette perte est celle qui est la mieux documentée grâce à l'ITIE (88 millions USD en 2010). Observons que cette Initiative internationale indépendante est aujourd'hui l'instrument le plus efficace pour mettre en lumière les « pertes » et l'intervention de la corruption dans la perception des taxes et les paiements effectués par les entreprises. On souhaiterait qu'un mécanisme international puisse contrôler aussi effectivement l'ensemble des opérations réalisées par les entreprises multinationales.

Enfin le *cinquième* abîme réside dans la manière dont le secteur minier artisanal fonctionne. Nous avons estimé que la perte récurrente pour les caisses de l'État pouvait facilement se situer autour de 100 millions USD par an. Cependant, au lieu de clouer au pilori ce secteur, le Gouvernement devrait se rendre compte de sa contribution aux activités économiques locales, à l'emploi, aux moyens d'existence d'une grande partie de la population. Chercher simplement à y prélever une rente serait une erreur. Le Gouvernement doit d'abord s'en prendre à la question des taxes informelles et des tracasseries dont ce secteur est victime. Et il doit sécuriser et étendre ses droits d'accès à des carrés miniers.

La rente économique du secteur minier en vue de la production actuelle (presque 1 million de tonnes de cuivre en 2013) pourrait être au moins trois fois supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui. Le principal obstacle à une valorisation des ressources minières au profit du développement et de la population est la logique du (néo)patrimonialisme : les pouvoirs politiques et économiques nationaux aux différents niveaux et nombre de leurs partenaires étrangers ne recherchent qu'à maximiser le plus rapidement possible des gains particuliers avec peu de souci de l'intérêt collectif. Peut-être cependant une autre logique s'affirme ou s'amorce-t-elle ? On l'a vu à propos du projet de mise en vente en 2013 des actions de la Gécamines dans la principale mine du pays. Le Premier ministre et le ministre des Mines s'y étant opposés, l'opération a été suspendue. L'avenir nous dira quelle logique prévaudra : celle de la perpétuation des pratiques patrimoniales ou celle de l'amélioration de la gouvernance étatique.

20 décembre 2013

Abréviations

BM : Boss Mining
CA : conseil d'administration
CAMEC : Central African Mining and Exploration Company
CEGEMI : Centre de gestion minière
CHEMAF : Chemical of Africa
CMC Ltd : Cobalt Metals Company Limited
CMSK : Compagnie minière du Sud-Katanga
DCP : Cobalt Project sarl
DGDA : Direction générale des Douanes et Accises
DGI : Direction générale des Impôts
DGRAD : Direction générale des Recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation
ENRC : Eurasian Natural Resources Corporation plc
FARDC : Forces armées de la République démocratique du Congo
GCM : Gécamines
GEC : Global Enterprises Corporate Limited
IFI : Institutions financières internationales
IGF : Inspection générale des Finances
IMF : International Monetary Fund
ITIE : Initiative pour la transparence des industries extractives
JV : *joint venture*
KCC : Kamoto Copper Company
KFL : Katanga Finance Ltd
PACT : Programme d'appui aux collectivités territoriales.
PPA : parité de pouvoir d'achat
RDC : République démocratique du Congo
Ruashi : Ruashi Mining (RM)
SAESSCAM : Service d'assistance et d'encadrement du Small Scale Mining
sarl : société anonyme à responsabilité limitée
SARW : Southern Africa Resource Watch
SIMCO : Société immobilière du Congo
SMA : Secteur minier artisanal
SMI : Secteur minier industriel
SOMINKI : Société minière du Kivu
tCu : tonnes de cuivre
TFH : Tenke Fungurume Holdings
TFM : Tenke Fungurume Mining
USD : dollar américain
UNDP : United Nations Development Programme
ZEA : Zones d'exploitation artisanale

Bibliographie

- ACIDH. 2012. « Transparence des revenus miniers en RDC : cas de la province du Katanga 2010-2011 ». <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-sur-la-transparence-des-revenus-miniers-en-RDC.pdf> (consulté le 11/09/2013).
- Africa Progress Panel. 2013. « Équité et Industries extractives en Afrique : pour une gestion au service de tous ». In *Rapport 2013 sur les progrès en Afrique*.
- André-Dumont, H. 2011. « Mining in the Democratic Republic of Congo: A case study ». In *57th Annual Rocky Mountain Mineral Law Foundation Institute Proceedings* (chapter 9). Bruxelles : McGuireWoods.
- Auty, R.M. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The resource Curse Thesis*. Londres : Routledge.
- Ballentine, K. & Sherman, J. 2003. *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder : Lynne Rienner.
- Banque mondiale. 2008. « République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». In *Rapport n°43402-ZR. Département des hydrocarbures, des industries extractives et des produits chimiques*. Disponible sur <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2011/10/BanqueMondiale-2008-GrowthWithGovernance.pdf> (consulté le 11/04/2012).
- Bayart, J.-F. 2006. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayart.
- BCC. 2012. *Rapport Annuel 2011*. RDC.
- BCC. 2013. *Condensé hebdomadaire d'informations statistiques 32*.
- BCC. 2013. *Bulletin mensuel d'informations statistiques*, avril.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Humphreys Bebbington, D., Burneo, M.L. & Warnars X. 2008. « Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development ». *Development and Change* 39 (6) : 887-914.
- Benjamin, N. C., Devarajan, S. & Weiner, R. J. 1989. « The "Dutch disease" in a developing country: oil reserves in Cameroon ». *Journal of Development Economics* 30 : 71-92.
- Le Billon, P. 2001. « The Political Ecology of war: Natural Resources and Armed conflicts ». *Political Geography* 20 (5).
- Chabal, P. & Dalloz, J.-P. 1999. *Africa works: Disorder as a Political Instrument*. Oxford- Bloomington : James Currey-Indian University Press.
- CIA factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>.
- Collier, P. & Hoeffler, A. 1998. « On economic causes of civil war ». *Oxford Economic Papers* 50 : 563-573.
- Commission de revisitation des contrats miniers. 2007. *Rapport des travaux 1*. RDC, ministère des Mines.

Contrats miniers, disponibles sur http://mines-rdc.cd/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=165&Itemid=126 (consulté en juillet et août 2013).

Boss Mining :

- Acte constitutif de la société privée à responsabilité limitée « Mukondo Mining sprl ». 27 février 2004.

- Boss Mining sprl. Statuts suite à l'assemblée générale extraordinaire du 27 janvier 2005. 15 février 2005.

Renégociation Boss Mining (Savannah Mining & Mukondo Mining). nd.

- Convention de *joint venture* n° 997/19169/SG/GC/2009 entre GCM et CAMEC « Partenariat Boss Mining sprl ». 3 mars 2009.

Ruashi Mining :

- Contrat de création de société n° 377/6713/SG/GC du 9 juin 2000 : Avenant 4. 23 février 2009.

- Lettre de la GCM du 25 octobre 2012 adressée au ministre des Mines concernant : Droit de préemption dans les contrats RM sprl, AMCK Mining sprl, SMK sprl.

- Contrat de cession de titre et de droit miniers d'exploitation entre la GCM et Ruashi Mining sprl relatif à la cession partielle du Permis d'exploitation 4958. 7 novembre 2012.

KCC :

- Convention de confidentialité n° 596/8141/SG/GC/2003 entre GCM et Kinross-Forrest Limited relative à l'exploitation minière au groupe ouest de la Gécamines de juin 2003.

- Convention de *joint venture* amendée, consolidée et reformulée n° 1014/19238/SG/GC/2009 entre GCM, KFL et GEC relative, en particulier, à l'exploitation des mines de Kamoto, de Mashamba est, de Kov, de Tilwezembe, de Kananga et de T17, et à la location des équipements et installations loués dont le concentrateur de Kamoto, et les usines hydro-métallurgiques et d'électro-raffinage de Luilu.

Tenke Fungurume :

- Avenant n° 1 à la convention d'actionnaires amendée et reformulée entre la GCM et TF Holdings Ltd, Chui Ltd, Faru Ltd, Mboko Ltd, Mofia Ltd, Tembo Ltd et Tenke Fungurume Mining. 11 décembre 2010.

- Avenant n° 1 à la convention minière amendée et reformulée du 28 septembre 2005 entre la RDC et la GCM et Lundin Holdings Ltd (désormais dénommée TF Holdings Limited) et Tenke Fungurume Mining sarl. 11 décembre 2010.

Davis, G.A. & Tilton, J. E. 2005. « The resource curse ». *Natural Resources Forum* 29 (3) : 233-242.

Deherdt, T. & Marysse, S. 1996. *Le Secteur informel au Zaïre*, coll. « Cahiers du CEDAF ». Bruxelles.

Diaz Herrera, P.P. 2011, « Chiles mining industry on a global scale ». <http://www.alabc.com.au/Portals/54/Content/Documents/News/Chile%20Presentation.pdf> (consulté le 1/10/2013).

Division provinciale des Mines. 2012. *Statistiques des notes de débit relatives à la redevance minière*. RDC, province du Katanga.

Dossier cession KCC :

- http://7sur7.cd/index.php?option=com_content&id=51779:-cession-de-20-gcm-dans-kcc-a-dan-gertler-ayuma-a-menti&catid=6:congonews (consulté le 12/11/2013).

- <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-17/gecamines-didn-t-tell-government-of-kcc-gertler-deal.html> (consulté le 12/11/2013).

- <http://www.congomines.org/wp-content/uploads/2013/10/Prise-de-Position-des-ONG-sur-cession-parts-sociales-GECAMINES-KCC-2013-octobre-24.pdf> (consulté le 17/11/2013).

Fardmanesh, M. 1991. « Dutch disease economics and the oil syndrome: an empirical study ». *World Development* 19 (6).

Freeport - McMoRan. 2013. « Expanding Resources. 2012 Annual Report ». http://www.fcx.com/ir/AR/2012/FCX_AR_2012.pdf (consulté le 23/09/2013).

Furtado, C. 1966. *Développement et sous-développement*. Paris : Presses universitaires de France.

GAA. 2012. *Katanga Mining Limited. An Independent Technical Report on the Material Assets of Katanga Mining Limited*. RDC, province du Katanga.

Geenen, S. 2014. « “Who seeks finds”. The political Economy of Access to Gold Mining and Trade in South Kivu, DRC », thèse de doctorat, Université d’Anvers.

Geenen, S. & Mukotanyi, F. 2013. « Les grands poissons mangent les petits : multiples aspects d’un conflit autour d’une concession minière au Sud-Kivu ». *Politique africaine* 131.

Global Witness. 2012. « Glencore devrait s’expliquer sur des contrats potentiellement corrompus au Congo ». <http://www.globalwitness.org/fr/library/glencore-%C2%AB-devrait-s%E2%80%99expliquer-sur-des-contrats-potentiellement-corrompus-au-congo-%C2%BB-affirme> (consulté le 10/10/2013).

Hirschman, A.O. 1958. *The Strategy of economic development*. New Haven : Yale University Press.

ITIE. 2012. Synthèse du 3^e rapport ITIE-RDC, exercice 2012.

Joyce, E. (communiqués de presse). 2011. « MP exposes \$5.5 billion loss to Congolese people through questionable mining deals with BVI “shell” companies » ; « Un député fait la lumière sur des pertes de 5,5 G\$ pour le peuple congolais par suite d’opérations minières douteuses avec des sociétés fictives des îles Vierges britanniques ».

Disponibles sur <http://ericjoycemp.files.wordpress.com/2011/11/summary-5-5m-loss-> (consultés le 27/11/2011 & 9/09/2013).

Kamundala Byemba, G. 2013. « Exploitation minière artisanale et industrielle au Sud-Kivu : possibilités d'une cohabitation pacifique ? » International Peace Information Service (IPIS), Antwerpen. Disponible sur : http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=402 (consulté le 12/09/2013).

Kennes, E. 2000. « Le secteur minier au Congo : “déconnexion” et descente aux enfers ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Paris : L'Harmattan, pp. 305-348. Disponible sur <http://www.ua.ac.be/objs/00111073.pdf> (consulté le 25/04/2012).

Kensall, T. & Booth, D. 2010. « Developmental patrimonialism ». *Working Paper 9*. ODI.

Khan, M. H. 2009. « Governance capabilities and the property rights transition in developing countries ». Londres : SOAS. Disponible sur <http://eprints.soas.ac.uk/9966/1/Property-Transitions.pdf> (consulté le 11/12/2012).

Le Potentiel. 2012. « Au Katanga, du cuivre comme s'il en pleuvait ». Disponible sur <http://economie.jeuneafrique.com/dossiers-2/458-le-katanga-grandeur-nature/10624-katanga-du-cuivre-comme-sil-en-pleuvait.html> (consulté le 5/05/2013).

Marivoet, W. 2013. « The Congo puzzle: Evolving livelihoods and poerty in the Democratic Republic of Congo (1970-2010) », these de doctorat, Université d'Anvers, 321 p.

Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance du secteur minier en RDC : Où va la rente minière ? » dans : S. Marysse et J. Omasombo (éds), *Conjonctures congolaises 2012 : Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale et L'Harmattan (coll. « Cahiers Africains » n° 82, pp. 11-46.

Marysse, S. 2005. « Regress, war and fragile recovery in the DRC ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region of Africa*. Londres : Palgrave Macmillan, pp. 125-152.

Mazalto, M. 2008. « La réforme du secteur minier en RDC : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction ». *Afrique contemporaine* 227 : 53-80. Disponible sur <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2008-3.htm> (consulté le 7/04/2013).

Meterox Ltd-Jinchuan. 2012. « Annual Report 2011: Positioned For Growth ». Disponible sur http://www.metorex.co.za/downloads/annual_reports/2012/metorex_ar2011.pdf (consulté le 15/09/2013).

Mutamba. 2009. « Rapport du Sénat sur les recettes minières ». Disponible sur http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20091015/1254091_0859_rapport-mines-senatrdc.pdf (consulté le 7/4/2013).

PACT. 2010. *Promines study. Artisanal mining in the Democratic Republic of Congo*. Washington & Kinshasa : PACT.

Prebisch, R. 1950. *The economic development of Latin America and its principal problems*. New York : United Nations.

RDC, ministère des Mines. 2011. *Rapport final du processus de revisitation et de renégociation des contrats miniers*. Kinshasa : CPAS.

RDC, Sénat. 2013. *Étude analytique sur la contribution du secteur minier au budget de l'État*.

Reyntjens. 2009. *The Great African War, Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*. Cambridge University Press.

Ross, M. (2003) « The natural resource curse: how wealth can make you poor ». In I. Bannon & P. Collier (éds). *Natural resources and violent conflict. Options and actions*. Washington : The World Bank, pp. 17-42.

Rosser, A. 2006 « The Political Economy of the Resource Curse : A literature Survey », *IDS Working Paper* 268.

Sachs & Warner. 1995. *Natural resource abundance and economic growth*. Cambridge : National Bureau of Economic Research.

SARW. 2008. *Griefs et Recommandations de la Commission de revisitation des contrats miniers*.

Smith, A. 1776. *The Wealth of Nations*.

The Economist 31 mars 2012 : 55

Young, C. 2012. *The Postcolonial State in Africa: Fifty Years of Independence, 1960-2010*. University of Wisconsin Press.

Sites Internet

<http://www.beltrade-congo.be/index2.php?page=8274&PHPSESSID=4ec882f899c18e4a926beecb8d0d11e1> (consulté le 20/11/2013).

<http://www.bloomberg.com/news/2012-09-25/forrest-group-sells-cmsk-mining-stakes-to-congo-s-gecamines.html> (consulté le 10/10/2013).

<http://congoleaks.blogspot.be/2011/11/initial-drc-report.html> (consulté le 27/11/2013)

<http://www.congomines.org>

http://www.dailymotion.com/video/x16yrqn_albert-yuma-2-au-micro-d-eco-d-ici-eco-d-ailleurs_news (interview du 9/11/2013).

<http://www.gecamines.cd/html/participation.html#tableau4> (consulté le 27/11/2013).

<http://www.gov.bw>

<http://radiookapi.net/economie/2013/04/05/rdc-fmi-le-litige-sur-le-contrat-entre-la-gecamines-la-comide-en-voie-detre-regle/> (consulté le 29/11/2013).

APRÈS LE CUIVRE, LA CHINE MET LA MAIN SUR LES DIAMANTS DU KASAÏ

François Misser

Introduction

Cinq ans après qu'un consortium dominé par les firmes d'État China Railways et Sinohydro eut conclu en 2007 un contrat « mines contre infrastructures » leur donnant accès à 10 millions de tonnes de cuivre et à 600 000 tonnes de cobalt au Katanga, une autre firme chinoise à capitaux publics vient de mettre la main sur les principaux gisements de diamant du pays. Il s'agit de l'Anhui Foreign Economic Construction Corporation (AFECC) dont le siège se trouve à Hefei, en Chine orientale. La ressource totale se monte à 158,8 millions de carats, pour l'essentiel, de diamants industriels, représentant une valeur de 3,4 milliards USD, si l'on en croit l'accord signé avec le Gouvernement congolais. Ce volume de production représente l'équivalent de 15 ans de la production annuelle record de la seule société industrielle du Congo, la Minière de Bakwanga (MIBA) dont l'État est actionnaire à 80 %, aujourd'hui au bord de la faillite et pratiquement à l'arrêt.

Dans cet article, nous détaillerons les différentes étapes de l'évolution qui a permis à AFECC de se poser en sauveur du secteur du diamant au Kasaï-Oriental, à la faveur du déclin de la MIBA, ex-poumon économique du Congo, pour en arriver à l'épilogue : la livraison aux repreneurs chinois des actifs dont elle a été dépossédée, contre l'avis de son actionnaire minoritaire belge Sibeka. Nous rappellerons que celle-ci survient six ans après le rejet par l'État congolais d'une offre de sauvetage de la part de la firme Mwana Africa du Congolais Kalaa Mpinga, qui avait racheté Sibeka en 2006 au géant belge des non-ferreux, Umicore, héritier de l'Union minière. Enfin, nous examinerons le profil du repreneur et tenterons de décrire et d'analyser le contrat conclu avec l'État congolais, consacrant la mainmise sur l'ex-coffre-fort de la MIBA. Au-delà, nous tenterons d'évaluer si cette opération est susceptible ou non de déclencher la reprise du secteur diamantaire congolais, dont la part dans l'économie s'est effondrée. Après avoir représenté une part importante des exportations pendant la période 1985-1989 – 12,9 % – et frisé les 60 % en 1999, le secteur diamantaire est devenu marginal macroéconomiquement parlant avec seulement 2,47 % des exportations en 2012, très loin derrière le cuivre et le cobalt

– 83,13 % – et même le pétrole – 10,9 %. Rapporté au PIB de 18,81 milliards USD (Banque centrale du Congo 2013), le chiffre d'affaires à l'exportation du secteur diamantaire pour 2012 de 219,7 millions (Banque commerciale du Congo 2013) n'en représente aujourd'hui que 1,16 %.

1. La MIBA, victime collatérale de la violence ethnique

La transaction survient donc au terme d'un long processus de dégradation de la situation de la MIBA, entamé sous le régime du président Mobutu Sese Seko, qui fit sentir ses effets après la débâcle de l'industrie minière du Katanga, amorcée au début des années 1990 et qui vit la part de la Gécamines dans les exportations nationales fondre de 60,3 % durant la période 1985-1989 à 32,3 % durant la période 1990-1996 et 12,6 % durant la période 1997-1999, comme le constate l'économiste Hugues Leclercq, sur base des données de la Banque du Zaïre (Leclercq 2001). Le pic de la crise du cuivre et du cobalt fut atteint en 2003, avant le véritable envol de la production, illustré en 2011 avec le franchissement des plafonds de 500 000 tonnes pour le cuivre et 100 000 tonnes pour le cobalt (Marysse & Tshimanga 2013).

Avant cette renaissance du secteur minier katangais, dans les années 1990, le poids du diamant dans le commerce extérieur et dans l'économie nationale s'est accru dans une proportion pratiquement inverse, passant de 12,9 % des recettes exportations durant la période 1985-1989 à 58,5 % durant la période 1997-1999. Non sans conséquences géopolitiques : en l'espace d'une quinzaine d'années, le Congo-Zaïre a changé de poumon économique, le Katanga étant remplacé par le Kasai-Oriental, quoique dans un contexte de contraction de la valeur des exportations, tombées de 1,9 à 1,2 milliard USD. Dans cette évaluation, la MIBA comme telle n'a joué en apparence qu'un rôle modeste : sa contribution étant passée de 3,7 % à 5,4 %, correspondant à des montants d'exportations annuels de 70 millions USD en moyenne durant la période 1985-1989 à 80 millions de 1997 à 1999. Mais en réalité, sa contribution indirecte a été plus importante si l'on tient compte du phénomène d'invasion de ses concessions par les creuseurs clandestins, qui s'est accompagné de son cortège de drames, dont l'épisode le plus tragique a été le massacre de Katekelayi en 1979¹ (Cros & Misser 2010 : 64), suivi de la libéralisation en 1982 de l'exploitation artisanale.

¹ Plus de 300 personnes périrent, pour la plupart noyés, en fuyant l'assaut brutal de la brigade minière. Ce massacre suscita dans la région une indignation relayée par l'ancien ministre de Mobutu, Étienne Tshisekedi, qui s'imposera par la suite comme le principal opposant au maréchal, à la tête du Groupe des treize puis de l'Union pour la démocratie et le progrès social.

Pour le diamant et la MIBA, la période des années 1990 a donc été plutôt faste, comparativement à la situation du cuivre et du cobalt. Alors qu'en 1990, l'effondrement de la mine de Kamoto, au Katanga, annonce avec fracas celui de la Gécamines, moteur économique de la province du cuivre, au même moment la production de la MIBA atteint le chiffre record de 9,55 millions de carats, pour la période de 1980 à nos jours².

L'entreprise a subi néanmoins quelques préjudices. Le rapport de la Commission des biens mal acquis de la Conférence nationale souveraine (CNS) mentionne la confession du député Lomata Etintuingi, administrateur de la MIBA, qui avoue avoir retiré, le 23 mai 1990, 1500 carats représentant une somme de 360 000 USD pour « le compte d'une haute hiérarchie » (Misser & Vallée 1997 : 71). Un coup très violent est asséné à l'entreprise deux ans après le pic de 1990. La production chute à 4,56 millions de carats en 1992, soit moins de la moitié du niveau atteint en 1990, et restera à ce niveau les deux années suivantes. La cause de ce choc est le blocus contre le Kasai déclenché par le gouverneur du Shaba (Katanga), Gabriel Kyungu wa Kumwanza (Cros & Misser 2006 : 71). Dans un rapport daté de juin 1993, l'ONG américaine Human Rights Watch évoque l'embargo commercial infligé par Gabriel Kyungu, rappelant que la province du Kasai était alors largement dépendante des produits vivriers provenant du Shaba ou transitant par cette province (Human Rights Watch/Africa 1993). Qui plus est, poursuit le rapport, les responsables de la Société nationale des chemins de fer du Zaïre (SNCZ) se virent interdire d'embarquer de la nourriture, même payée d'avance, à bord de ses wagons, sur instruction expresse du gouverneur. L'embargo s'est poursuivi sous la forme de l'imposition de licences spéciales d'exportations par les autorités provinciales du Shaba. C'est ainsi qu'en mars 1992, quelque 25 000 tonnes de denrées diverses se trouvaient dans des entrepôts, dans l'attente de leur expédition au Kasai. Le coup fut très rude pour la MIBA, car à cette époque, comme la Gécamines, l'entreprise diamantifère distribuait à ses employés du maïs et d'autres produits vivriers, en sus de leur salaire nominal.

Cet embargo est survenu dans la foulée de l'opération « *Katanga yetu* » visant au réveil de la conscience identitaire de la province du cuivre, dont l'un des effets a été l'épuration ethnique menée au sein de la Gécamines, de l'administration régionale et des entreprises publiques par la Jeunesse de l'Union fédéraliste des Républicains indépendants (JUFERI) de Kyungu, au nom du slogan « le Katanga aux Katangais » (Matsanza 2005). Il s'agissait de pro-

² Statistiques de production de 1980 à juillet 2013 : source MIBA.

voquer l'asphyxie économique du Kasai pour faire échec au gouvernement d'Étienne Tshisekedi, issu de la CNS et de la province de ceux que Kyungu qualifiait du terme dénigrant de « *bilulu* » : insectes. Les pogroms orchestrés entre 1992 et 1995 contre les Luba-Kasai du Katanga n'ont pas seulement précipité l'exode massif de 700 000 personnes vers le Kasai-Oriental d'où étaient issus leurs ancêtres (François 1995). Mais de surcroît, le système des transports a été fortement perturbé. Dans son rapport « Populations en danger » de 1995, l'organisation Médecins sans frontières relate la destruction et l'incendie par les commandos de la JUFERI en septembre 1992 des habitations de Kasaiens dans les cités et lotissements de la Gécamines provoquant la fuite des persécutés vers des camps militaires, des écoles, des églises et des gares où ils attendirent, des semaines durant, des trains pour le Kasai.

En outre, le blocus dont la MIBA a fait l'objet de la part des autorités provinciales katangaises, aggravé par le blocage d'engins d'exploitation et d'autres matériels dans le port de Matadi, a contraint l'entreprise à acheter sur fonds propres un avion-cargo Boeing 729-100 baptisé « *Dibindi* », afin d'assurer l'approvisionnement de la société en pièces de rechange et le transport des cadres de l'entreprise, témoigne celui qui a été le président administrateur délégué (PAD) de la MIBA de 1986 à 1997, Jonas Mukamba Kadiata Nzemba, dans une interview à la radio *Diyi dia Kasai*³.

Pendant ce temps, la MIBA a continué de subir l'invasion des creuseurs. Malgré le déploiement de la Division spéciale présidentielle au Kasai, les ventes clandestines se multiplient au détriment de l'entreprise, fruit du travail de sape de milliers de creuseurs. En outre, ces derniers ont parfois de solides appuis. En 1995, l'Observatoire de politique africaine rapporte que des jeunes désœuvrés recrutés au sein des milices créées par le gouverneur du Kasai-Oriental, Bashala Kantu wa Milandu, ont expulsé les villageois de la zone diamantifère dont il est originaire pour lui permettre de faire main basse sur les gemmes. De son côté, Jonas Mukamba nous a confié que Bashala avait envoyé ses gens dans les concessions de la MIBA, après avoir vainement tenté d'obtenir le licenciement des cadres de la minière de Bakwanga les plus favorables à une attitude intransigeante envers les clandestins et leur remplacement par des personnes plus malléables (Misser & Vallée 1997 : 77). Hubert Kazadi Mabika, ancien directeur de Planification, Recherches et Développement à la MIBA, explique que, suite à la levée par Mobutu de l'interdiction de l'exploitation artisanale

³ Entretien de Claude Kangudie avec Jonas Mukamba Kadiata Nzemba. Disponible sur <http://www.mbokamosika.com/article-entretien-avec-jonas-mukamba-kadiata-nzemba-49183713.html>, mis en ligne le 24 avril 2010.

en 1982, les gisements à exploitation facile, en surface, ont été écumés et qu'à partir de cette année-là, on a constaté une accélération de la disparition de gisements dont l'exploitation facile aurait pu permettre à la MIBA d'autofinancer l'exploitation de gisements plus difficiles comme les dépôts primaires de kimberlite, des dépôts marécageux et des lits de rivières à grands fonds (Kazadi 2013).

Malgré tout, sous la houlette de Jonas Mukamba, on assiste à un redressement en 1995, avec une production de 5,6 millions de carats, qui progresse à 6,8 en 1996, dernière année avant la prise du pouvoir de Laurent Kabila. Néanmoins, ce redressement est insuffisant, car la production de la MIBA est encore inférieure au seuil minimum des 7 millions de carats jugés nécessaires pour que la société puisse engranger des bénéfices et payer des impôts. Déjà, avec la perspective de l'épuisement des ressources du polygone, se posait la question de la mise en valeur des kimberlites du massif de Tshibwe, distantes de 45 kilomètres, pour laquelle à l'époque Mukamba et ses associés de Sibeka estimaient qu'un investissement minimum de 60 millions USD était requis (Misser & Vallée 1997 : 76). Contrairement à la Gécamines dont l'effondrement fut antérieur, la MIBA avait alors pour elle l'avantage d'être gérée par un homme du cru, soucieux de ménager sa popularité et son influence dans la région abritant le site de production, avec le concours financier et technique d'un actionnaire minoritaire belge, Sibeka, appartenant à un grand groupe industriel. Cette alliance, qui a fonctionné sous le règne Mukamba, a évité que ne soit tuée la poule aux œufs d'or, même si elle a eu un prix : la MIBA a dû soutenir des projets étrangers à son objet social, tels que l'Université du Kasai ou la conférence pour le développement du Kasai-Oriental qui incarnait l'alliance des élites luba dont les figures de proue étaient le PAD et M^{gr} Tharcisse Tshibangu, soudée par le « *dikelemba* », terme tshiluba qui désigne à la fois la solidarité, l'obéissance et la fidélité aux principes du clan (Misser & Vallée 1997 : 72). Dans ce contexte, certaines réalisations furent utiles au développement de la province, comme l'usine de solutés pharmaceutiques, une briqueterie ou la centrale hydroélectrique de Lubilanji II.

À la chute de Mobutu, en 1997, la MIBA était « la vache à lait du Kasai » pour reprendre l'expression du PAD Jonas Mukamba, qui rappelle que l'entreprise logeait alors tous les principaux responsables de l'État – gouverneur, vice-gouverneur, président et vice-président de l'Assemblée nationale – ainsi que l'évêque de Mbuji-Mayi, les magistrats et les généraux congolais. Elle assumait l'entretien des routes, et la distribution de l'eau comme de l'électricité dépendait de l'énergie de la MIBA qui offrait un enseignement gratuit aux enfants de ses agents.

2. Anatomie d'une prédation

Alors que la Minière de Bakwanga peinait à atteindre son seuil de rentabilité, elle fut victime d'une série de ponctions dans sa trésorerie, de l'aliénation de son patrimoine et de l'imposition de conditions de commercialisation défavorables qui ont fini par la contraindre à cesser la production industrielle à la fin 2008.

Ponctions dans la trésorerie de la Miba

Comme le rappellent Sara Geenen et Stefaan Marysse, « pendant la guerre de 1996, la MIBA a contribué à l'effort de guerre de Laurent Kabila. Cela s'est même fait de façon directe : en 1997, une lettre est adressée à la Belgoaise par la MIBA lui demandant de verser une somme de 3,5 millions USD de son compte au bénéfice de la compagnie de Laurent-Désiré Kabila, la Comiex » (Geenen & Marysse : 336). Ce courrier, signé par le directeur financier de la MIBA, Ngandu Kamanda, et par l'administrateur directeur général de l'entreprise, Jean-Pierre Moritz, comporte la mention « contribution à l'effort de guerre ». Jamais cette somme virée en avril 1997 à la BCDE de Kigali au crédit du compte de la Compagnie mixte d'Import-Export Comiex fondée dans les maquis du Parti de la révolution populaire (PRP) par Laurent Kabila, qui n'avait pas la légitimité d'un représentant de l'État, ne fut restituée (Misser & Vallée 2001 : 34).

Le pire était à venir. Dans son rapport diffusé sous le manteau début 2006, mais jamais officiellement publié, la Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998, dirigée par Christophe Lutundula, révèle que, durant les années 1999, 2000 et au premier trimestre 2001, 65,8 millions USD ont été prélevés par l'État sur le produit de la vente des diamants de la MIBA sous forme d'« acomptes fiscaux », dont 54 % ont été remis en espèces à plusieurs agents de la société, « en violation flagrante des règles de gestion des fonds publics » (RDC Assemblée nationale 2006 : 58).

Le montant est considérable par rapport au chiffre d'affaires de 82 millions USD pour l'année 2002 (Kalombo 2005). Et un ancien cadre de la Sibeka nous fait remarquer que le prélèvement de tels acomptes était totalement injustifié, car la MIBA ne réalisait plus de bénéfices depuis longtemps. Sibeka n'a d'ailleurs plus distribué de dividendes depuis le début du millénaire, souligne-t-il.

Le terme d'acompte servait à masquer des opérations à la régularité discutable. La Commission relève, sur base d'un audit effectué en avril 2001 par une mission des ministères des Finances, des Mines et du Portefeuille, des dépenses non justifiées de 212 242 USD comprenant les frais de mission et de représentation excessifs payés au président administrateur délégué, au directeur général adjoint et aux directeurs (RDC Assemblée nationale 2006 : 58). Qui plus est, selon le rapport Lutundula, d'importantes sommes furent remises en espèces au ministre des Finances de l'époque, Mawapanga Mwana Nanga⁴, à son collègue du Pétrole, Pierre-Victor Mpoyo, et à l'administrateur général de l'Agence nationale de renseignements (ANR), Paul Kabongo wa Misasa. Celui qui fut PAD de la MIBA jusqu'en juin 1999, Trudon Katende Mbuya, témoigne que « le plus souvent » les trois dignitaires cités exigeaient que, en sus de ce qui était destiné au président Laurent Kabila, 200 000 à 300 000 USD leur soient donnés « à titre personnel » (*Idem* : 60).

Les « acomptes fiscaux » ont également financé des achats d'armes. Paulin Ngandu, membre de la direction financière de la MIBA avoue à la Commission qu'un versement de 1,5 million USD au bénéfice de la firme d'armement ukrainienne Ukroboron sur un compte de l'Ukreximbank, a bien été effectué « à la demande du gouvernement » (*Idem* : 64). Lors de son audition, Augustin Katumba Mwanke, l'influent ministre à la présidence de la République chargé du Portefeuille, a reconnu être l'auteur d'un courrier adressé au PAD de la MIBA, lui enjoignant de faire trois versements : le premier d'un million USD sur un compte logé à la Banque populaire Centre Atlantique à Bressuire dans le département des Deux-Sèvres en France, le deuxième de 588 300 USD au profit de la firme d'armement tchèque Thomas CZ, et un troisième de 700 000 USD au bénéfice de la firme belge Demimpex pour l'achat de camions militaires. Augustin Katumba Mwanke précise avoir donné ces ordres de paiement à la demande de l'État-Major général des Forces armées congolaises et du ministère de la Défense. Mais ces prélèvements ne représentent que la pointe émergée de l'iceberg : le Sénat congolais, dans un rapport adopté le 26 septembre 2009, estime à 135 millions « les ponctions répétées dans la trésorerie de l'entreprise sous le motif de l'effort de guerre », entre 1996 et 2001 (RDC Sénat 2009 : 49).

Ce montant est nettement supérieur à celui de 80 millions USD évoqué lors du procès pour faux, usage de faux et blanchiment intenté par le juge Michel Claise sur base d'une dénonciation de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) et ouvert à l'issue d'une enquête entamée en janvier

⁴ Aujourd'hui ambassadeur de la RDC à Harare et l'un des principaux artisans du contrat permettant au groupe chinois Anhui de mettre la main sur les kimberlites de Tshibwe.

2003. Il correspond, selon les enquêteurs belges, à la somme des détournements effectués jusqu'au 2 novembre 2002, date du limogeage d'Okoto, après que le rapport des Nations unies eut cité le nom de ce dernier parmi les membres des réseaux d'élites coupables de pillages durant les deux guerres du Congo (Marcel 2004⁵). Si la justice belge a finalement tranché dans cette affaire, en considérant qu'on ne pouvait pas assimiler à une opération de blanchiment des dépenses de souveraineté de l'État congolais qui n'était pas sujet à un embargo sur les importations d'armes de la part de l'ONU ou de l'Union européenne, la question demeure cependant de savoir s'il était pertinent ou légal, du point de vue congolais, que ces transactions se fassent au détriment d'une société de droit privé, comme la MIBA, sans consultation de l'actionnaire minoritaire Sibeka sous la forme de prétendus acomptes fiscaux sur des bénéfices jamais réalisés.

Outre les ponctions dans la Trésorerie, le panel des experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC a mis en lumière le pillage des diamants sur le polygone de la MIBA, par des membres de son personnel (Conseil de sécurité 2002 : 11). Les experts ont ainsi identifié un premier cercle comprenant 48 militaires zimbabwéens qui autorisait des creuseurs à y opérer en échange d'argent ou de diamants, un deuxième cercle opéré par la Brigade minière de l'entreprise, et un troisième cercle dont l'effet prédateur fut plus dommageable. Ces derniers vols, organisés par des dirigeants de la société, se font à l'intérieur des installations de lavage et de triage et concernent les diamants de joaillerie. Cette activité prédatrice aurait causé, selon les enquêteurs de l'ONU, une chute de 25 % des revenus de la MIBA, de l'ordre de 25 millions USD par an.

Après la fin de la guerre, les concessions de la MIBA ont continué d'être pillées, témoigne la Commission Lutundula qui, lors d'une mission de terrain en 2005, a constaté que les creuseurs clandestins continuaient d'y opérer « sous l'œil complice des agents de surveillance de la société et des militaires commis à la sécurité des installations ». En 2003, ce genre de prédation se faisait même de manière industrielle, puisque les enquêteurs du Parquet général de la République avaient fait état de l'existence de dragues privées récoltant les

⁵ Précisons à cet égard que la Belgoise et la Banque centrale du Congo qui étaient poursuivies pour faux et blanchiment ont été acquittées en juin 2013 par le tribunal correctionnel de Bruxelles. Selon l'avocat de la Belgoise, Jean-Pierre Buyle, la banque aurait agi comme « un banquier raisonnablement prudent » (*sic*). L'ancien PAD, Jean-Charles Okoto, a été également acquitté pour ce chef d'inculpation, mais pas dans celui d'une affaire connexe d'enlèvement du représentant de la MIBA à Bruxelles et de projet d'enlèvement et d'empoisonnement du vicomte Étienne Davignon, président de Sibeka, élucidée par la Sûreté de l'État belge.

gemmes des alluvions des rivières Kasai et Lubilanj (RDC Assemblée nationale 2006 : 66). « La MIBA a subi toutes sortes de ponctions », écrivent Sara Geenen et Stefaan Marysse, qui parlent de confiscation du matériel et du montant important des dépenses d'électricité. En effet, indique un rapport de la Banque mondiale, la MIBA rapporte que 40 % de ses charges d'exploitation sont affectées à l'approvisionnement de la ville de Mbuji-Mayi et ses environs (Banque mondiale 2008 : 69). L'entreprise ne s'en relèvera pas. Après avoir dépassé en 2004 le plafond des 7 millions de carats, pour la première fois depuis 1990, la production plonge à 5,66 millions en 2005, 2,80 millions en 2006, puis commence l'agonie : 589 000 carats en 2007, 984 000 carats en 2008, et l'arrêt total en 2009. L'encéphalogramme reste plat en 2010.

La Commission Lutundula épingle particulièrement, comme les experts de l'ONU, « la gestion financière calamiteuse » du PAD Jean-Charles Okoto Lolakombe, accusé d'avoir détourné 500 000 USD sur foi d'un audit diligenté par le ministère des Finances en 2001, d'avoir financé la construction de sa résidence à Kinshasa avec les fonds de la société, d'avoir conclu des marchés surfacturés au préjudice de la MIBA, d'avoir acheté des immeubles en Afrique du Sud, en Belgique, aux États-Unis et au Canada, ainsi que d'avoir loué l'avion de la MIBA à son profit personnel. De surcroît, Jean-Charles Okoto percevait une « rémunération faramineuse » de 58 500 USD par mois.

De son côté, la Commission d'enquête sénatoriale écrivait dans son rapport de septembre 2009 : « tout le Kasai-Oriental est unanime en effet pour imputer la décadence de la MIBA au pouvoir central » (RDC Sénat 2009 : 49). Sont également stigmatisés : « l'incurie et l'insouciance des gouvernants », « les nominations clientélistes des gestionnaires au mépris de la compétence », « les ponctions répétées dans la trésorerie » et « le refus de prendre les mesures draconiennes qui s'imposaient pour inverser la tendance à la dérive ». Les conclusions des députés de la Commission Lutundula et des sénateurs sont aux antipodes de celles de l'ex-directeur de Planification de la MIBA, Hubert Kazadi, qui affirme que « le Gouvernement qui ne s'est jamais désolidarisé de la MIBA a remboursé jusqu'au dernier centime ces acomptes fiscaux de la MIBA qui n'ont jamais dépassé 23 millions USD » (Kazadi 2013).

La MIBA dépossédée des concessions de Tshibwe : « le fait du prince »

Régulièrement ponctionnée, la MIBA s'est également vue amputée de ses principales réserves. Dans un courrier du 23 février 2000, le ministre des Mines, Frédéric Kibassa Maliba, notifie à la MIBA la décision de l'État de céder les gisements de Senga Senga et de Tshibwe à une *joint venture* congolo-

zimbabwéenne dénommée Sengamines. Selon le ministre, ce contrat est une adaptation d'un contrat conclu avec De Beers en 1998, en ce sens que la firme sud-africaine est remplacée comme actionnaire « crédible » par la Sengamines et qu'il s'agit de mobiliser des fonds pour mettre en valeur le gisement. N'eussent été les ponctions subies par la MIBA, celle-ci aurait pu consacrer une partie de ses fonds propres aux investissements nécessaires, protestèrent à l'époque les syndicalistes de la MIBA. En effet, réagit Paulin Mukusa Mudinayi, délégué syndical général à la MIBA, rencontré en avril 2000, la décision gouvernementale a compromis l'avenir de la société et de ses 6000 travailleurs. « Les gisements actuellement exploités dans le polygone n'ont qu'une durée de vie de sept à douze ans, alors que, dit-il, les kimberlites de Tshibwe contiennent des réserves représentant l'équivalent d'une centaine d'années de production au rythme actuel et le gisement de Senga Senga a une durée de vie de 25 ans », explique le dirigeant syndical (Misser & Vallée 2001 : 39).

De son côté, la Commission Lutundula considère la cession des deux gisements, dont à l'époque la valeur est estimée à 1,63 milliard USD, comme entachée d'irrégularités. Tout d'abord, elle estime que « la MIBA a subi le fait du prince » (*sic*), « n'ayant pas, en vérité, été associée à la convention minière signée par le Gouvernement et qui la dépouillait d'au moins 45 % de ses réserves minières ». Ensuite, elle relève des anomalies, concernant la constitution de la Sengamines, qui a signé la convention minière avec l'État le 29 août 2000, alors qu'elle n'avait pas encore d'existence légale. Le décret présidentiel autorisant la constitution de la Sengamines ne fut en effet signé que le 31 octobre de la même année. Dès lors, se pose, selon les parlementaires, la question de la valeur juridique de cette convention, entraînant des conséquences sur tous les accords impliquant la société congolo-zimbabwéenne ou les personnes morales héritant de ses concessions.

En tout cas, par le biais de la cession des concessions de Tshibwe et de Senga Senga à la Sengamines, la MIBA a encore contribué à l'effort de guerre, considèrent les députés. En effet, on retrouve dans l'actionnariat initial de la Sengamines, comme actionnaire principal avec 98,8 %, la firme Cosleg, association entre la firme zimbabwéenne Operation Sovereign Legitimacy (Osleg) dont les actionnaires sont le général Vitalis Zvinavashe, chef d'état-major de la Zimbabwe Defence Force (ZDF), Onesimo Moyo, patron de la Minerals Marketing Corporation of Zimbabwe, le secrétaire permanent du ministère de la Défense, Job Whabira, et le directeur d'une autre société paraétatique, la Zimbabwe Mining Development Corporation, Isaiah Ruzengwe. Cosleg détient 49,4 % des parts, de même que la Comiex. Quelques personnalités congolaises, Godefroid Tchamlesso, Frédéric Kibassa qui ne craint pas les conflits d'intérêts,

et quelques ressortissants zimbabwéens se partagent les miettes. En novembre 2000, on assiste à un remaniement de l'actionnariat. Osleg est substituée dans le capital de la Sengamines par la firme Oryx, de l'homme d'affaires omani, Thamer Al Shanfari, et la MIBA se voit offrir une maigre participation de 16 %.

En 2003 survient une nouvelle restructuration qui voit la part de la MIBA passer à 20 %, tandis qu'Oryx, absorbant celles de Comiex et des petits actionnaires, contrôle la société avec 80 %. Les députés de la Commission Lutundula constatent que « par le jeu des dévolutions en cascade, irrégulières et sophistiquées des actions de l'État dans Sengamines, ce dernier a été finalement évincé de cette société au profit d'Oryx Natural Resources qui n'a rien apporté en rapport avec l'importance réelle des concessions minières obtenues et des droits acquis » (*sic*). Qui plus est, à plusieurs égards, la Sengamines aurait transgressé les lois congolaises, selon les experts de l'ONU, auteurs du rapport sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC. En effet, cette société dont l'actionnaire principal, Oryx, joue le rôle de société-écran pour le compte de la Zimbabwe Defence Force (Conseil de sécurité des Nations unies 2002 : 9) et la société militaire qui en dépend, Osleg, a écoulé en contrebande sa production et servi de couverture pour des opérations de change illégales et des exportations de dollars en liquide par paquets de 500 000 vers la Hambros Bank de Londres, sans les déclarer aux autorités de Kinshasa (*Idem* : 12).

Quoi qu'il en soit, la Sengamines devait arrêter ses opérations pour improductivité en mars 2005, après n'avoir produit que 1,7 million de carats, rappelle Hubert Kazadi, qui sait de quoi il parle puisqu'il fut directeur général de la *joint venture* avant de devenir, en 2010, directeur de la Société congolaise d'investissement minier (SCIM) qui a hérité de la concession Sengamines et dont les actionnaires sont l'État congolais avec une part de 80 %, le Fonds de promotion de l'industrie (FPI) et l'Institut national de la sécurité sociale (INSS).

Un contrat de commercialisation léonin

Une autre plaie dans les finances de la MIBA fut la conclusion du très controversé contrat de commercialisation de sa production avec la firme canadienne Emaxon Finance International Inc, dont, selon son administrateur Chaim Leibovitz, le propriétaire était l'homme d'affaires israélien, Dan Gertler, à travers sa compagnie DGI Diamond Ltd, sise à Ramat Gan, dans la banlieue de Tel-Aviv, par ailleurs intime du président Joseph Kabila et de son conseiller occulte, Augustin Katumba Mwanke (RDC Assemblée nationale 2006 : 50).

En vertu du contrat signé le 13 avril 2003, Emaxon accordait un prêt de 15 millions USD à la MIBA pour acheter une laverie, une *dragline* et d'autres équipements en échange de l'exclusivité de la vente de 88 % de 425 000 carats par mois minimum jusqu'en mars 2004, 440 000 carats mensuels entre avril et décembre 2004, puis 480 000 carats par an à partir de 2005. Une décote de 5 % sur le prix de la livraison du diamant fixé par un évaluateur choisi en commun devait être appliquée. Tout au long des quatre ans de ce contrat, la MIBA était libre de vendre aux enchères les 12 % restants de sa production. Par la suite, des avenants furent introduits en décembre 2003 et en juillet 2004, ramenant la décote de 5 % à 3 % sur le prix de vente et transférant à la MIBA les frais d'exportation des diamants. Un autre avenant important prévoyait l'imposition d'un prix constant de 14 dollars le carat, toutes catégories confondues.

Néanmoins, constate la Commission Lutundula, le matériel acheté par la MIBA ne fut livré qu'avec retard et la laverie NLK2 ne fut opérationnelle que deux ans après l'entrée en vigueur du contrat, ce qui aurait dû entraîner une modification de l'échéancier de remboursement (*Idem*). En outre, selon la note technique fournie par la direction de la MIBA, même si, nominale-ment, le prêt Emaxon n'est pas assorti d'intérêt, la décote de 3 % sur le prix de vente représente l'équivalent d'un taux d'intérêt de 16 % l'an sur le prêt de 15 millions USD, plus élevé de 3 % que les frais bancaires. Du coup, la Commission Lutundula a recommandé de ne pas renouveler le contrat Emaxon.

Mais les choses allaient empirer. En effet, à partir de 2005, le niveau de production de la MIBA ne lui permet plus d'honorer son engagement de commercialiser une quantité minimale mensuelle de 480 000 carats. À l'échéance prévue, en avril 2007, la MIBA devait encore 10 millions USD à Emaxon. Et la résiliation du contrat en avril 2008 va conduire à un contentieux (*Africa Mining Intelligence* 2010). Le 15 novembre 2009, la Commission Économie et Finances de l'Assemblée nationale conteste l'ouverture d'un crédit de 25 millions USD signé par le ministre des Finances, Athanase Matenda Kyela, le 24 décembre 2008, et l'émission en conséquence d'un billet à ordre au profit d'Emaxon pour apurer la dette de la MIBA, qui entretemps a grimpé jusque 14 millions USD (RDC Assemblée nationale 2009). « Comment une créance de 14 millions USD peut-elle donner lieu à l'émission d'un billet à ordre de 25 millions USD américains ? Et de quelles prestations ou fournitures à la MIBA s'agit-il ? La MIBA n'a-t-elle rien payé à Emaxon ? La MIBA étant une entreprise mixte, quelle est la part des autres actionnaires dès lors que la créance de la MIBA est entièrement reprise par l'État congolais ? », s'insurge la Commission Ecofin.

La Commission relève également que, puisque le contrat original prévoyait qu'Emaxon devait libérer 5 millions USD pour le fonctionnement de la MIBA plus 10 autres millions pour la livraison du matériel d'exploitation, comme la MIBA en avait remboursé 5 millions, elle était quitte de sa dette, puisque le matériel fourni par Emaxon s'est avéré inadapté. La Commission s'indigne par conséquent que la MIBA soit sommée de rembourser la contre-valeur d'un matériel inapproprié et inutilisé et de surcroît de payer une pénalité arbitraire et non convenue de 4 millions USD à Emaxon. Elle relève enfin qu'Emaxon a profité d'un contrat de vente exclusive de 88 % de la production à un prix « léonin et fixe de 13 USD le carat alors que le prix oscillait autour de 24,41 USD le carat sur le marché ». Dès lors, le contrat Emaxon représente un préjudice pour le Congo d'environ 40 millions USD par an et au total, s'il avait été intégralement appliqué, un manque à gagner de 160 millions USD pour la MIBA. « Logiquement, c'est Emaxon qui devait indemniser la MIBA », conclut la Commission considérant que « l'imputation de la contre-valeur de ce matériel ainsi que des pénalités à charge de l'État congolais, par le ministre des Finances est une dilapidation des fonds publics en violation de la loi des finances et de la procédure en matière de paiement de la dette publique » (*sic*). Le ministère des Mines lui-même, dès 2003, avait exprimé son opposition à ce « contrat léonin » (*Panapress* 2003).

3. Le refus du plan de sauvetage de Mwana Africa

Sans nul doute, le contrat Emaxon a contribué à la décision de la maison mère de Sibeka, Umicore, de vendre sa filiale à un nouvel acteur, la compagnie Mwana Africa plc, cotée sur le marché AIM (Alternative Investment Market) de la Bourse de Londres (Umicore 2006). La principale raison de cette transaction était la stratégie de désengagement de la part d'Umicore de l'amont minier pour se concentrer sur l'aval métallurgique, comme l'indique le communiqué de presse du 22 mai 2006. Et sans doute a joué aussi la volonté d'Umicore d'abandonner les séquelles d'un passé colonial, d'autant que, depuis 1995, la production congolaise de cuivre ne représentait plus grand-chose et que sa chute préfigurait celle du diamant. Selon des anciens d'Umicore, l'affaire Emaxon, venant après la cession des principales réserves à la Sengamines, a conforté la décision de l'héritière de l'Union minière. Du point de vue d'Umicore, la vente de Sibeka qui devait générer une plus-value de 9 millions d'euros était une bonne affaire. Sa filiale ne faisait plus de bénéfices et ne distribuait plus de dividendes depuis une décennie !

Avec la prise de contrôle de Sibeka par Mwana Africa, la MIBA voyait arriver à la fois un partenaire puissant, expérimenté et, *a priori*, susceptible d'être

fidèle à l'entreprise dans la mesure où son fondateur était un enfant du pays, un Kasaïen, en la personne de Kalaa Mpinga, fils de l'ancien Premier commissaire d'État de 1977 à 1979 puis ministre des Affaires étrangères à partir de 1993, Mpinga Kasenda, décédé dans un accident d'avion en 1994.

Mwana Africa, première société africaine cotée sur l'AIM en 2005, est avant tout une société implantée en Afrique australe, avec des sociétés en exploitation au Zimbabwe, en Afrique du Sud, et menant des explorations au Congo, dans le domaine de l'or, en Angola, au Ghana et au Botswana, avec un portefeuille varié – or, nickel, cuivre, cobalt, diamants. Son fondateur est sans doute l'un des Congolais au CV le plus impressionnant dans le domaine des affaires en général et en particulier dans le domaine minier. Il a travaillé pour Bechtel et pour Anglo-American dont il intégra le comité de direction en 1997, qu'il quitta quatre ans plus tard pour fonder son propre groupe Mwana Africa Holdings (Pty), précurseur de Mwana Africa plc, fondée en 2003. Qui plus est, Kalaa Mpinga siège dans le conseil d'administration du Group Five, société sud-africaine et leader continental de la construction et de l'ingénierie. Certains toutefois au Kasaï ne le considèrent pas comme le sauveur par définition, rappelant que son père, Mpinga Kasenda, cacique du Mouvement populaire de la révolution, n'a guère investi dans sa région d'origine... On peut rétorquer que le fils et le père sont des personnes distinctes. Quoi qu'il en soit, Mwana Africa devient partenaire de la MIBA à un moment critique.

En cette année 2006, la production a chuté de moitié à 2,8 millions de carats représentant une valeur de 39,4 millions USD contre 7,2 millions de carats évalués à 103 millions USD en 2004, première année d'exécution du contrat Emaxon, dont on constate qu'il n'a pas généré de retombées économiques positives. La situation est devenue critique pour les 5000 travailleurs de la MIBA. Interpellés par l'intersyndicale de l'entreprise, dans un memorandum adressé le 11 juin 2007 au Premier ministre, les sénateurs des deux Kasaï déplorent la chute dramatique de la production et s'inquiètent de l'endettement de l'entreprise (*Le Potentiel* 2007). « La MIBA n'a plus de fonds de roulement. Elle n'a plus de réserves. Le personnel accuse 8 mois de salaires impayés. La dégradation de l'outil de production nécessite d'importants investissements. » Et les sénateurs s'insurgent contre la décision du Gouvernement de recourir à un prêt « usuraire » de 11 millions USD auprès de la Raw Bank, la banque des frères Rawji. Relevant que la Raw Bank a accédé à la demande introduite par le PAD de la MIBA, les sénateurs kasaïens font remarquer que le taux d'intérêt de 10 %, alourdi d'une commission de 1 % par trimestre, est excessif. Ils incriminent également la très courte échéance du premier remboursement, 5 semaines, « très préjudiciable ». L'hypothèque de certificats miniers de la MIBA et le danger que cet emprunt n'empêche la MIBA d'honorer d'autres engagements avec

des tiers. Les mêmes sénateurs en conclusion proposent de « renoncer au crédit manifestement prohibitif et inapproprié de la Raw Bank » et recommandent que la MIBA prenne en compte une proposition de plan de relance émanant de Sibeka. Ils font état d'une offre de financement de 50 à 75 millions USD émanant de Kalaa Mpinga pour financer le renouvellement des équipements, la constitution de stocks, le paiement des salaires des quelque 5000 travailleurs et la réparation des centrales électriques. L'objectif était de permettre un redressement de la production à 8 millions de carats en 2008. En contrepartie, l'actionnaire unique de Sibeka, Mwana Africa, proposait une nouvelle répartition du capital, dans lequel elle verrait sa part passer de 20 % à 60 % du total et obtiendrait la gestion de l'entreprise ainsi qu'un plan d'apurement de la dette de l'État envers la MIBA. Mwana Africa s'engagerait à prendre en charge les dépenses sociales.

En outre, Mwana Africa à l'époque était parvenu à convaincre deux banquiers institutionnels sud-africains de financer la relance de la MIBA. En juin 2008, Reuters écrivait, sur base d'un entretien avec le PAD de l'époque, Paul Kabongo, que l'entreprise congolaise était près de signer un prêt de 140 millions USD avec l'Industrial Development Corporation of South Africa (IDC) et la Development Bank of Southern Africa (DBSA) pour financer le plan de relance dont le coût était alors estimé à un minimum de 150 millions USD. À l'époque, Paul Kabongo se montre optimiste, estimant que l'accord peut être ficelé « dans les deux mois » (Reuters 2008). À cette date, la MIBA est à l'article de la mort, avec une production tombée à 589 897 carats en 2007, soit 6,16 % du record de production de 9,55 millions de carats réalisé en 1990. Une grève de plusieurs semaines déclenchée en avril par les salariés désespérés de la MIBA n'a pas facilité les choses. Dans cette interview, Paul Kabongo explique qu'outre les retards dans la découverte des gisements, les problèmes d'alimentation en électricité ont joué un rôle essentiel dans l'effondrement. La plupart des opérations sont alimentées par des moteurs diesel, alors que le prix du carburant est monté en flèche. Le problème est également que les centrales hydroélectriques dont dispose la MIBA sont à réhabiliter et ne tournent selon le PAD qu'au quart de la capacité. À l'époque, des discussions étaient également en cours avec l'Eximbank chinoise pour le financement de la relance, ainsi qu'avec la firme d'ingénierie et de construction China Gezhouba Group Company pour la réalisation de travaux de réhabilitation et d'extension électriques.

Mais Kinshasa préféra ne pas donner suite. L'offre aurait été jugée insuffisante pour l'accès à une ressource estimée à dix milliards USD par la ministre du Portefeuille d'État de l'époque, Jeannine Mabunda (*Le Révéléateur* 2007). Cette estimation laissa toutefois sceptique.

Le sénateur David Mutamba Dibwe, ancien cadre de la Gécamines, adressa une série de questions à la ministre dont l'une consistait à lui demander comment elle avait déterminé cette valeur. Il s'était également étonné que le prêt de 11 millions USD de la Raw Bank, remboursable en douze mensualités à partir du 25 juin 2007, ait été assorti d'une clause imposant le versement anticipatif à la libération du crédit par la MIBA des intérêts et de tous les frais financiers, sans qu'aucun délai de grâce n'ait été accordé. David Mutamba avait également tiqué, car la banque avait obtenu l'hypothèque de titres miniers dont la valeur n'avait pas été préalablement évaluée.

En définitive, l'IDC et la DBSA jetèrent l'éponge en 2009. Explication officielle, servie par Hubert Kazadi : les banques sud-africaines de même que l'Eximbank chinoise et la China Development Bank ont rejeté les plans de relance de la MIBA, « malgré l'empressement des ministres de tutelle », à cause de mauvais états financiers et de l'absence de certification des ressources sur lesquelles la MIBA sollicitait un financement (Kazadi 2013). Mais une autre explication d'ordre politique nous a été fournie par des parlementaires indépendants et d'opposition, des consultants miniers et un ancien cadre dirigeant de la MIBA ayant requis l'anonymat, en raison du caractère sensible du dossier. « Si la ministre du Portefeuille a été inflexible, c'est en raison de la crainte qu'éprouvait le pouvoir face à la montée en puissance d'un homme d'affaires kasaïen qui aurait pris le contrôle d'un actif stratégique », nous explique cette source. Les autorités congolaises soupçonnaient en effet Kalaa Mpinga de nourrir des ambitions politiques et d'avoir soutenu le parti d'opposition, le Rassemblement congolais pour la Démocratie en 2003. Pointait aussi la crainte que Kalaa Mpinga ne finisse par financer l'éternel opposant, Étienne Tshisekedi wa Mulumba, sans doute l'homme politique le plus populaire au Kasaï-Oriental (Misser 2013).

Ces arguments sont réfutés dans une tribune publiée dans *Le Potentiel* par Hubert Kazadi qui estime « questionnable » que Kabila puisse soupçonner Kalaa Mpinga de vouloir financer Tshisekedi, dans la mesure où le vétéran de l'opposition traitait naguère le père de Kalaa, Mpinga Kasenda, de « cacique du Mouvement populaire de la révolution » de Mobutu. De surcroît, la thèse selon laquelle Kabila voulait empêcher Mwana Africa de constituer un pouvoir économique indépendant du sien est également contestée par Hubert Kazadi qui fait remarquer que, sous l'administration du président Joseph Kabila, des concessions aurifères en Ituri et cuprifères au Katanga lui ont été octroyées (Kazadi 2013).

Il est exact qu'en 2005, Mwana Africa s'est vu attribuer le permis aurifère de Zani-Kodo dans la Province-Orientale, dont les réserves sont estimées à près

de trois millions d'onces, ainsi que 33 permis d'exploration de cuivre couvrant plus de 4700 km² au Katanga, détenus par sa filiale, la Société d'exploration minière du Haut-Katanga (SEMKHAT). Mais ces concessions ne représentent pas une valeur comparable, au plan de la stratégie politique, à celle de la MIBA, ancien pilier économique d'une province profondément rebelle au pouvoir en place.

Toujours est-il qu'en 2010, une nouvelle équipe dirigeante est nommée à la tête de la MIBA, avec pour PAD un ancien cadre de First Quantum, le Canadien Jeffrey Ovia. On assiste à une timide reprise de la production en 2011, qui atteint 243 000 carats, puis 906 000 en 2012, mais en 2013, la MIBA plonge à nouveau. À la fin août 2013, la production n'atteint que 122 094 carats, ce qui représente en moyenne annuelle une baisse de 61,4 % par rapport à l'année précédente. Et la productivité décroît : la teneur moyenne de la production est de 0,8 carat par mètre cube en août contre 1,81 ct/m³ pour 2012. Les tensions entre la direction et les 5000 travailleurs de la MIBA qui n'ont plus reçu de salaire depuis neuf mois se multiplient. Et le gouverneur du Kasai-Oriental, Alphonse Ngoyi Kasanji, s'est vu demander d'arbitrer le conflit par les syndicats de la société qui accusent le comité de gestion nommé en novembre 2010 de recourir aux creuseurs artisanaux plutôt qu'aux salariés de l'entreprise pour exploiter le diamant des concessions au profit de ses membres. D'anciens cadres de la Sibeka affirment également que des officiers des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) protègent des creuseurs qui opèrent pour leur compte au sein des concessions de la MIBA. Ces accusations sont réfutées par une source proche de la direction qui parle de « malveillance ». De plus, la MIBA rend hommage au chef de la Brigade minière du Kasai-Oriental, le colonel Kapend Kamand Batos, qui s'efforce de lutter à la tête de la Division de la Sécurisation et de la Protection des concessions de la MIBA (DSP) contre les « hordes de creuseurs clandestins » qui envahissent chaque jour le polygone. La MIBA ne cache pas qu'elle rencontre des difficultés. Son nouveau patron, Jeffrey Ovia, a expliqué à des parlementaires que la MIBA cherche à améliorer la situation en acquérant des engins de production pour la relance de la production et compte achever la certification des réserves, afin de rechercher des partenaires ou des fonds pour la relance⁶.

Entretemps, la situation s'est aussi dégradée à la Société congolaise d'investissement minier, créée le 29 décembre 2009 sur les cendres de la Sengamines, dont les concessions sont évaluées et certifiées par SRK Consulting à 158,8 millions de carats. Mais la relance est laborieuse : en septembre 2012, la production

⁶ <http://webmail2.mibardc.net> (consulté le 9 octobre 2013).

tourne autour de 20 000 carats mensuels, alors que la société dispose d'une capacité installée de 50 000 carats (Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques 2012). Dans son bulletin mensuel, le Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État explique ce « faible niveau » (*sic*) par le fait que l'exploitation se fait au gasoil qui représente 60 % des coûts opératoires. Il aurait fallu pour que le projet soit viable que le prix de vente des diamants de la SCIM se situe au-delà de 35 USD le carat, note la lettre spécialisée *Africa Mining Intelligence* (2011). C'est bien moins que le prix de vente moyen de la production de 21,5 USD/ct sur lequel table deux ans plus tard le Plan d'affaires relatif au développement de cette concession par la *joint venture* constituée par la SCIM et la firme chinoise AFECC dont il sera question dans la 5^e partie de l'article (SACIM 2013).

En définitive, au moment de l'accord entre l'État congolais et AFECC, cédant à la firme chinoise la moitié des participations dans les kimberlites de Tshibwe, les dettes accumulées par la SCIM s'élèvent à 7,67 millions USD dont 4 millions au titre de la curatelle Sengamines, 2,25 millions USD dus à la Sodimico, autre entreprise d'État, 612 000 USD à des fournisseurs de carburant, 32 000 USD à la Raw Bank, 618 701 USD d'arriérés au personnel, 122 714 d'arriérés émoluments mandataires et 43 000 USD dus à des fournisseurs externes (RDC ministères des Mines et du Portefeuille 2013).

4. Une OPA chinoise qui fait suite à maints accords mort-nés

C'est dans ce contexte que survient l'accord avec AFECC, après moult tentatives de la part du Gouvernement et de la MIBA de sceller d'autres partenariats. Sara Geenen et Stefaan Marysse rappellent qu'en mai 2007 déjà, alors que Mwana Africa essayait de prendre le commandement de la MIBA, la direction de l'entreprise avait pris langue avec la China Machinery Engineering Corporation (CMEC) dans sa quête de partenariats destinés à relancer l'entreprise (Geenen et Marysse 2008 : 337).

Durant plusieurs mois, la CMEC mena des pourparlers pour mettre en œuvre un partenariat concernant l'exploitation des gisements de nickel et de chrome à Nkonko et Lutshatsha au Kasai-Occidental, en échange d'un renflouement de la MIBA pour lui permettre de financer sa relance, comprenant la réhabilitation du barrage de Tshiala de 18 MW et le soutirage de 200 MW de la ligne à haute tension Inga-Katanga à partir de Tshimbulu afin d'alimenter les capitales des deux Kasai, Mbuji-Mayi et Kananga, respectivement. Le projet d'accord prévoyait aussi la construction d'une cimenterie, d'une autoroute reliant les deux capitales provinciales des Kasai et des projets d'adduction d'eau.

Las, selon le quotidien *L'Observateur* de Kinshasa, « des pressions et des menaces » auraient été exercées sur certains membres du Conseil d'administration de la MIBA afin qu'ils rejettent l'offre de CMEC (*L'Observateur* 2007). Ce journal corrobore les affirmations faites le 12 septembre 2007 par le sénateur Modeste Mutinga Mutwishayi au quotidien concurrent *La Référence Plus*, selon lesquelles la société CMEC aurait été « empêchée » de conclure ses accords avec la MIBA. Modeste Mutinga, qui revenait alors de Kananga, conclut, après des discussions avec les députés et d'autres notables du Kasai-Occidental, à l'action d'une « main noire ». Bien que les Chinois se soient engagés à financer la MIBA à hauteur de 75 millions USD et à réaliser plusieurs infrastructures dont la réhabilitation du chemin de fer entre Ilebo au Kasai-Oriental et Kasumbalesa, à la frontière zambienne, en échange de la mise à disposition de la CMEC des documents, plans, archives, rapports et échantillons relatifs aux travaux effectués sur la zone de projet, l'accord a capoté (*La Référence Plus* 2007). Le mobile du « complot » serait la volonté de personnalités malfaisantes non autrement identifiées d'orienter ailleurs qu'au Kasai les capitaux chinois. Faut-il conclure à la paranoïa de ces notables kasaïens ? En tout cas, dès l'année suivante, on voit CMEC entrer dans le capital de la Sicominex, la *joint venture* associant dans l'exploitation du cuivre katangais plusieurs firmes chinoises, dont China Railways et Sinohydro, à la Gécamines et à la Société immobilière du Congo (Simco), également propriété de l'État congolais (Jansson 2011).

Avant même ces négociations avec CMEC, relèvent Sara Geenen et Stefaan Marysse (Geenen & Marysse 2008 : 337), la MIBA avait signé des contrats de *joint ventures* avec une série de sociétés, dans lesquels elle offrait une participation de 51 % au partenaire : avec le géant sud-africain De Beers le 9 novembre 2005, puis avec Dan Gertler International Mining, la compagnie de l'homme d'affaires israélien intime du président Kabila et de son conseiller Augustin Katumba le 17 novembre 2005, mais aussi avec la Minière du Kasai (MIKAS), *joint venture* constituée par la firme russe Nijne-Lenskoye et I&L Canada le 2 décembre 2005. La liste comprend également un protocole d'accord avec le géant australien BHP Billiton le 8 décembre 2006 et avec une firme chinoise, dénommée Indo Afrique Mining, le 5 mai 2006.

Aucun de ces accords ne s'est concrétisé, pas plus que les tentatives de relancer l'exploitation industrielle sur les décombres de la Sengamines. En avril 2006, l'homme d'affaires sud-africain Mike Nunn, patron de First African Diamonds Limited, avait repris les parts d'Oryx dans la Sengamines et s'était mis d'accord avec le Gouvernement congolais pour rebaptiser la société en « Entreprise minière du Kasai-Oriental » (Miller 2006). Mais deux ans plus tard, l'idylle tourne au vinaigre. Le 14 avril 2008, un porte-parole de Mike

Nunn raconte que des officiels congolais accompagnés de policiers et de militaires ont débarqué sur le site de la Sengamines et « exproprié illégalement » les représentants de First African Diamonds à qui il fut donné juste 48 heures pour déguerpir, avec l'interdiction d'emporter des équipements ou des documents de la société. Les avoirs saisis « illégalement » (*sic*) représenteraient une somme de 65 millions USD selon la même source (Helmer 2008). Par la suite, Mike Nunn a menacé de porter l'affaire devant une cour d'arbitrage de Genève et on n'en a plus entendu parler. Mineweb signale également des pourparlers entre le président Joseph Kabila et le géant russe Alrosa en vue d'une reprise de la Sengamines, mais les détails évoqués par le chef de l'État et le PDG de la compagnie diamantifère russe, Sergeï Vybornov, n'ont jamais été divulgués.

5. Les nouveaux maîtres du diamant congolais

C'est dans ce contexte de confusion juridique et de récession que survient le contrat entre l'État congolais et l'Anhui Foreign Economic Construction Corporation (AFECC), un empire implanté dans 22 filiales sur les cinq continents, fondé en 1992 et qui a réalisé plusieurs dizaines de grands projets dans une trentaine de pays (Congying 2010). Ses activités vont de la construction au génie civil, en passant par la conception des bâtiments, l'immobilier, le secteur minier, l'import-export, la grande distribution et l'hôtellerie. Le groupe possède notamment un hôtel quatre étoiles à Tangchi dans le comté de Lujiang. Une des filiales du groupe, la SOGEOA International Construction and Trade Co. Ltd, est implantée dans 16 pays africains dont Madagascar, le Mozambique, le Togo, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Zimbabwe, la Zambie et le Malawi. Lors d'une visite en 2009 de Wu Bangguo, président du Comité permanent du Congrès national du peuple chinois à SOGEOA Madagascar, cet officiel donne une idée du rôle dévolu par Beijing à AFECC : « saisissez les ressources rares et réalisez des opérations multisectorielles pour faire une plus grande contribution à la coopération sino-africaine et pour mériter l'honneur de la Chine et d'Anhui ». Instruction suivie à la lettre au Zimbabwe, au Mozambique, en Zambie et au Malawi pour y explorer les diamants, le tantale, le cuivre, le cobalt et l'or...

En quelques années, le PDG d'AFECC, Jiang Qingde, élevé au rang de Commandeur de l'Ordre national malgache en novembre 2012, est devenu à tu et à toi avec les chefs d'État africains. En 2010, il est invité à Maputo par le président Armando Guebuza à la cérémonie de prestation de serment et, dans les jours qui suivent, il rencontre dans la capitale outre Robert Mugabe, le chef d'État de Zambie, Rupiah Bwezani Banda et le président Joseph Kabila. À cette occasion, le chef d'État congolais apprend qu'AFECC a construit un stade à

Ndola et un nouveau parlement au Malawi de même qu'en Côte d'Ivoire, durant la présidence de Laurent Gbagbo. Au Mozambique, AFECC a construit un terminal aéroportuaire de 36 millions USD à Maputo, livré en 2012 (*Macauhub* 2012). La firme chinoise a également entrepris la construction du Lycée de l'amitié sino-béninoise d'Akassato, près d'Abomey, pour un montant de 7 milliards de francs CFA, soit d'environ 10,6 millions d'euros (*La Nation* 2013).

Mis en confiance par ce premier contact avec Jiang Qingde à Maputo en 2010, Joseph Kabila accueillera plus tard favorablement l'offre chinoise, suscitée par l'ambassadeur du Congo à Harare, Mawapanga Mwana Nanga, qu'on voit resurgir dans le dossier du diamant congolais. Le diplomate était en effet membre du Gouvernement qui offrit sur un plateau le bijou de famille de la MIBA qu'est le gisement de Tshibwe aux apparatchiks zimbabwéens, *via* la Sengamines (Misser 2013). Et selon les parlementaires de la Commission Lutundula, il était le destinataire de ponctions faites dans la trésorerie sur instruction de Laurent Kabila (RDC Assemblée nationale 2006 : 60).

AFECC « mariée » au régime Mugabe

La conjonction de l'état comateux du secteur du diamant industriel congolais et de l'appétit d'une filiale d'AFECC au Zimbabwe, Anjin Investments, qui exploite les gemmes du site de Marange, amène l'ambassadeur à jouer les bons offices entre la firme chinoise et le Congo. Les rapports sont d'autant plus faciles que la firme chinoise est en odeur de sainteté auprès du président Robert Mugabe. Non seulement AFECC a construit une académie militaire à Harare, mais elle est associée dans Anjin, à Matt Bronze, une société-écran derrière laquelle se cache la Zimbabwe Defence Force (Global Witness 2012). En revanche, AFECC est en mauvais termes avec le Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZCTU) et le Movement of Democratic Change (MDC) de l'ex-Premier ministre Morgan Tsvangirai qui avait promis avant l'élection présidentielle de juillet 2013 de ne plus permettre aux entreprises chinoises de « piller » le Zimbabwe. Les syndicats reprochent en outre à Anjin d'ignorer la législation du travail, d'avoir licencié sans indemnité ni préavis 2000 travailleurs qui s'étaient mis en grève au début 2013 pour réclamer des hausses de salaire (Mpofu 2013).

Un contrat qui soulève des inquiétudes

C'est donc une société au passé social et économique controversé, à en juger par l'expérience zimbabwéenne qui prend pied au Congo le 12 décembre 2012. Ce jour-là, sur le site même de Tshibwe, le PDG d'AFECC, Jiang Qingde signe avec les ministres des Mines et du Portefeuille congolais, Martin Kabwelulu et Louise Munga Mesozi un « Mémoire d'entente entre la République

démocratique du Congo et Anhui Economic Construction (Group) Corp. Ltd “AFECC” concernant la Société congolaise d’investissement minier “SCIM sprl” ». Le document révèle qu’AFECC est la seule société à avoir répondu à l’appel d’offres lancé par le Comité de pilotage de la réforme des entreprises du Portefeuille de l’État (Copirep) le 10 septembre pour sélectionner un repreneur d’une partie des parts de l’État dans la SCIM. L’affirmation surprend un peu quand on se rappelle la cohorte de candidats qui s’est manifestée les années précédentes. Les deux parties conviennent, dans ce document, de l’envoi d’experts d’AFECC pour évaluer les ressources et s’engagent à signer un accord d’association ainsi qu’à veiller à la fourniture, par la SCIM à AFECC, de tous les moyens disponibles dans l’exécution des travaux nécessaires à la réalisation du projet. Ils décident également de créer une nouvelle société à capitaux mixtes qui va se subroger à la SCIM. AFECC apportera l’expertise et les capitaux, tandis que l’État fera apport des droits et titres miniers. Le terrain est donc dégagé pour la signature à Kinshasa le 18 mars 2013 de l’accord entre la RDC et AFECC signé par les ministres congolais des Mines et du Portefeuille d’une part et de l’autre par le vice-président d’AFECC, Bai Xiangqian. Le contrat prévoit le transfert des actifs de la SCIM à une nouvelle société dénommée Société Anhui-Congo d’Investissement Minier (SACIM).

Moyennant le paiement d’un pas de porte de 61 millions USD, AFECC acquiert la moitié des actions de la SACIM. Ce faisant, mentionne le plan d’affaires 2013-2018, annexé au contrat, elle obtient l’accès aux massifs kimberlitiques de Tshibwe – 61 millions de carats –, Ndaye – 7,3 millions de carats –, Tshikasa – 4,3 millions –, Kakongo – 2 millions – et de Nord – 13,3 millions de carats – ainsi qu’aux mines alluviales de Senga-Senga – 800 000 carats –, Katshia – 800 000 carats – et de Mbujimayi – 300 000 carats –, ainsi qu’à d’autres ressources non spécifiées totalisant 54 millions de carats (SACIM 2013 : 14).

Une autre clause du contrat, la 2.3.3, prévoit qu’Anhui va financer la construction des infrastructures de la zone minière à hauteur de 100 millions USD, dont la transformation de l’usine existante de SCIM, la construction d’une nouvelle usine, celle d’une route à l’intérieur des concessions minières, des travaux de lutte contre la pollution, et l’achat d’équipements miniers pour 30 millions selon le plan d’affaires. Dix millions iront à un fonds de roulement destiné à financer la production de diamants et 6 millions pour la construction de la centrale hydroélectrique de 4,6 MW de la Movo et la conception d’une seconde centrale hydroélectrique sur le site de Tubi-Tubidi. Selon le plan d’affaires, l’usine de traitement, d’un coût de 32 millions, devrait être prête dès décembre 2013.

Le contrat stipule également – clause 2.3.3 – que 60 % du bénéfice net annuel doit être affecté en priorité au remboursement de l'investissement d'Anhui et prévoit l'introduction en bourse de la compagnie SACIM. AFECC s'engage à assister l'État pour obtenir un financement public chinois pour faire construire la centrale hydroélectrique de Tubi-Tubidi et une route bitumée entre celle-ci et la ville de Mbujimayi, précisant qu'elle se chargera de réaliser ces infrastructures. AFECC s'engage encore à développer l'agro-industrie dans la province du Kasai-Oriental. Le contrat précise aussi que la SACIM paiera à l'État des *royalties* de 1 USD/carat en ce qui concerne les gisements non certifiés. Le *business plan* prévoit la production dès 2013 de 600 000 carats et une montée en puissance jusqu'à 6 millions en 2016. Des avantages fiscaux sont également attribués à la *joint venture* ainsi constituée : l'impôt sur les revenus appliqué à partir de 2014 sera limité à 30 % et la taxe commerciale à 6 %.

Pour le Kasai, où l'exploitation du diamant industriel est à l'arrêt depuis 2008, ce *deal* n'est peut-être pas une mauvaise chose s'il peut offrir une possibilité de reclassement à au moins une partie des quelque 5000 travailleurs de la MIBA, qui attendent depuis des mois et des années le paiement de leurs arriérés de salaire ; mais le contrat ne comporte pas de clause de cette nature. Cependant, des questions se posent sur l'équité du contrat. AFECC investit 100 millions USD pour développer le projet, verse un pas de porte de 61 millions USD et reprend à son compte une dette de 7 à 8 millions USD de la SCIM, facilite un prêt chinois de 100 millions USD outre les coûts d'exploitation, pour avoir accès à une ressource estimée dans le plan d'affaires à un minimum de 3,41 milliards USD si on multiplie le volume de réserves certifié par le consultant SRK par le prix unitaire de vente de 21,5 USD/carat (SACIM 2013 : 12). À première vue, la balance penche beaucoup du côté chinois. Ensuite, la fixation de ce prix du diamant déterminé à l'avance, sans prise en compte de l'évolution du marché, peut faire débat.

Mais d'anciens cadres de la MIBA sont sceptiques quant à la viabilité de ce plan d'affaires. De leur point de vue, il contient plusieurs incohérences, à commencer par une erreur de calcul dans l'estimation des réserves. La somme des réserves de chaque gisement, mentionnées dans le plan, est de 143,8 millions de carats et non de 158 millions de carats. En outre, ils se demandent où se trouvent ces « autres » gisements censés receler 54 millions de carats. S'agit-il de kimberlites autrefois découvertes par De Beers et rétrocédées à la MIBA ? Aucune explication n'est fournie. En définitive, seulement 1,9 million de carats, soit entre 1 et 2 % du total est constitué de réserves alluviales à faible coût d'exploitation. Du point de vue des géologues congolais et belges consultés, le montant des investissements évoqués est sous-estimé,

notamment en ce qui concerne la centrale de Movo, les équipements et les coûts de sécurité. Le prix de vente unitaire serait surestimé, à moins que la proportion de diamants de joaillerie ne soit supérieure à la moyenne des autres gisements du Kasai-Oriental et que le marché connaisse une embellie durable. Enfin, le coût de fonctionnement censé baisser de 14 à 10 USD le carat entre 2013 et 2017 serait également sous-estimé et plutôt proche de 16 à 18 USD/ct. En définitive, si l'on prend en compte la taxe commerciale, les frais de gestion et les impôts sur le revenu, le bénéfice net pour la dernière année de production risque d'être inférieur aux 25,8 millions USD par an annoncés.

Est-ce à dire qu'Anhui aurait fait une mauvaise affaire et que les critiques ne seraient pas fondées à parler de « contrat léonin » ? On ne peut pas le conclure de façon catégorique. Mais il ne fait pas de doute que le mode d'acquisition des gisements est contesté et que de toute manière les termes du contrat sont flous. La clause 2.3.3 relative à la garantie de financement du projet évoque l'engagement d'AFECC à développer la zone centrale du Congo et notamment ses ressources minières. Et le plan d'affaires envisage d'« élargir l'éventail minier » et « d'étendre des nouvelles zones minières ». À partir de là, les ingénieurs interrogés se demandent si l'accès à d'autres ressources que les seuls diamants de l'ex-Sengamines ne constituerait pas un intérêt sous-jacent pour les Chinois.

Par ailleurs, nombre de clauses du contrat méritent d'être clarifiées. La clause 2.2.6, relative aux droits, impôts et redevances, indique d'une part que la SACIM s'engage à payer toutes les taxes selon les lois en vigueur et, d'autre part, que l'entreprise bénéficiera de l'exonération des impôts et taxes concernés, ce qui apparaît contradictoire. La clause 2.2.8 concernant les polluants exonère la SACIM de toute obligation. On a le sentiment que carte blanche lui est donnée et que le risque environnemental est ignoré. Aucune obligation de remise en état du site après exploitation n'est en effet imposée. Les conditions de remboursement des 100 millions USD que doit investir AFECC – clause 2.3.3 – méritent des précisions. L'accord prévoit que 60 % du bénéfice net doit être affecté en priorité au remboursement. Mais que se passe-t-il si l'entreprise ne fait pas de bénéfices ou si ceux-ci sont moindres que dans l'échéancier prévu dans le plan d'affaires ?

Le professeur Stefaan Marysse, directeur du Centre de référence et d'expertise en Afrique centrale à Tervuren, considère « très problématique » le point 2.3.4 de l'accord, relatif à l'engagement pour les infrastructures et les projets agricoles, car il oblige l'État à trouver des prêts « préférentiels » pour les infrastructures qui vont bénéficier d'abord à l'entreprise chinoise chargée de

les réaliser – routes, centrale hydroélectrique, etc. –, avec pour risque corollaire d'augmenter la dette publique du Congo. Les conditions du développement de l'agro-industrie par des entreprises chinoises introduites par AFECC, exonérées d'impôts, sont floues et laissent planer un risque d'accaparement de terres.

Les conditions du déboursement du pas de porte de 61 millions USD (clause 4.3.2) semblent aussi bien floues. Le contrat prévoit un remboursement de 25 % du total dont 15 % un mois après la signature de l'accord et 10 % « après la production de la mine de Tshibwe ». Manifestement, l'accord a été rédigé à la hâte, car on ne sait pas si les auteurs veulent dire « après le démarrage de l'exploitation » ou autre chose. Le déboursement des 75 % restants n'est pas soumis à un échéancier précis : il se fera « au fur et à mesure de la mise en cotation en bourse de la SACIM et de la vente des diamants ».

Enfin, l'assurance figurant dans la clause 2.2.1 selon laquelle l'État congolais « a le droit de conclure le présent Accord et de transférer ses droits sur les ressources de la SCIM sprl à la SACIM sprl », semble bien hardie. Elle pourrait faire le bonheur des cabinets d'avocats d'affaires. Car si l'on suit la Commission Lutundula, le gisement de Tshibwe n'a pas été cédé dans les règles à la Sengamines et tous les transferts de concession en aval peuvent être contestés par la MIBA ou la Sibeka. De surcroît, cet avis est confirmé par la Commission ministérielle de revisitation des contrats miniers dans son rapport de novembre 2007 qui évoque « l'exclusion illégale de la MIBA lors de la signature de la convention initiale » entre l'État et la Sengamines (RDC ministère des Mines 2007 : 38). Cela dit, en pratique il ne semble pas que Kalaa Mpinga veuille entrer en guerre avec le président Joseph Kabila pour faire valoir les droits de Sibeka. Selon des « *insiders* », l'homme d'affaires congolais aurait même fait passer quelques messages au chef de l'État pour l'assurer qu'il n'a pas l'intention de s'opposer à lui, y compris sur le terrain politique. Sa principale ambition serait de faire fructifier ses projets au Katanga et en Ituri.

Conclusion : hors de la Chine, point de salut ?

En 2013, six ans après son offre de prise de contrôle de la MIBA à travers Sibeka, Kalaa Mpinga peut d'ailleurs d'autant moins se poser en alternative nationale à l'OPA chinoise d'AFECC sur les diamants du Kasai, que le principal actionnaire de sa compagnie, Mwana Africa, est devenu lui aussi... chinois. Il s'agit de l'homme d'affaires Ning Yat Hoi, président du consortium d'investisseurs privés de Hong-Kong, China International Mining Group Company (CIMGC), immatriculé dans les îles Caïmans. Lors d'une nouvelle augmentation de capital survenue le 17 septembre 2013, la part des actions contrôlées par

Ning Yat Hoi a progressé de 23 % à 29,8 %. Ces transactions surviennent plus d'un an après la première entrée de CIMGC dans le capital de Mwana Africa, qui avait injecté 16 millions d'euros, alors que la compagnie de Kalaa Mpinga affichait des pertes consolidées de 13,2 millions d'euros.

Cette évolution démontre la détermination chinoise à avoir accès aux matières premières du Congo, soit dans le cas présent au diamant industriel et de joaillerie. Pour ce faire, diverses stratégies sont employées : la prise de participations dans des sociétés disposant déjà de permis comme Mwana Africa, mais aussi l'alliance avec l'État congolais, comme cela s'est fait au Zimbabwe. *A priori*, il n'y a pas de raison de s'en offusquer, pour autant que soient sauvegardés les intérêts du Congo. Mais le moins qu'on puisse dire est que le contrat signé entre AFECC et le Congo mérite réexamen. Au-delà se pose la question de savoir si la MIBA, dont la dette atteindrait plusieurs centaines de millions USD, sans la perspective de pouvoir récupérer le gisement de Tshibwe, peut redémarrer avec des chances de redevenir une grande entreprise industrielle. À ce propos, un ancien cadre de l'entreprise est assez pessimiste. Une telle relance, dit-il, implique pour garantir la rentabilité des investissements l'expulsion des creuseurs du polygone de quelques dizaines de kilomètres carrés, qui présente la caractéristique d'être l'une des rares mines de cette taille qui soient aussi proches d'un centre urbain comme Mbuji-Mayi. Or, ces creuseurs font vivre quelque 50 000 familles. Il y a de vrais villages aujourd'hui sur le polygone, et des caches d'armes. Et les généraux ont leurs propres équipes de creuseurs, indique cette source.

Indépendamment de cela, la nature essentiellement industrielle des diamants des concessions de la MIBA rend beaucoup plus difficile la rentabilisation de l'appareil de sécurité nécessaire pour protéger les concessions. Même si l'on retient l'hypothèse d'une valeur moyenne de la production de 21,5 USD/carat comme indiqué dans le contrat AFECC-État congolais, qui suppose qu'elle soit nettement supérieure à celle de la moyenne de la production congolaise – 13,2 USD/carat en juin 2013 selon le Centre d'évaluation, d'expertise et de certification –, la production de l'ancienne concession de la Sengamines, aujourd'hui aux mains d'AFECC, reste très en deçà des 133,26 USD/carat de la production angolaise, des 144,95 USD/carat du Botswana, des 552,87 USD/carat par de la Namibie et des 629,43 USD/carat du Lesotho.

Dès lors, la question est de savoir ce que cherche vraiment AFECC. Une première esquisse de réponse est que les gisements de Tshibwe et alentours contiendraient, selon les statistiques de la United States Geological Survey (USGS), près du quart des réserves mondiales de diamant industriel naturel – environ 600 millions de carats –, si l'on part du principe que la production

de la SACIM serait comme celle de la MIBA constituée à 94 % au moins de diamant de qualité dite « *boart* », industrielle. Sachant par ailleurs que la Chine est largement hégémonique sur le marché du diamant synthétique avec une production de 4 milliards de carats en 2012, soit 89,8 % du total mondial, on peut se demander si, à travers l'acquisition des concessions de la SCIM, AFECC a toutes les apparences d'être l'instrument d'une stratégie d'État visant à accroître encore cette hégémonie sur le diamant industriel. Un tel scénario se produit sur le marché des terres rares où l'on assiste à une volonté de la Chine de maintenir son emprise considérable, bien qu'elle en soit, et de loin, le premier producteur mondial. Cette hypothèse est confortée par le fait que les prix des diamants industriels synthétiques sont entre 20 % et 80 % inférieurs à ceux des diamants naturels⁷.

En même temps, on ne peut exclure une volonté de mettre la main sur des diamants de grande valeur, même si la proportion de gemmes de qualité dans la production de la MIBA et de la SCIM oscille entre 3 % et 6 % du volume total de la production. Il faut rappeler que des pierres de très grande valeur ont été découvertes au Kasai-Oriental. C'est le cas du Ngokas, avec 265,85 carats, découvert par des creuseurs à Bena Tshiswaka en 2000, plus de deux fois plus gros que le légendaire Kohinoor, 106 carats, monté sur la couronne royale britannique. Ce même diamant kasaïen, après moult péripéties, a été revendu en bourse de Tel-Aviv pour 5,5 millions USD⁸, et encore le prix était jugé bien en deçà de la valeur de 13 millions USD estimée par son premier acquéreur, le président de la Fédération congolaise des diamantaires, Alphonse Ngoy Kasanji, aujourd'hui gouverneur de la province. Quoique rare, une telle découverte peut peser lourd dans le résultat annuel de la *joint venture* sino-congolaise.

Bibliographie

Africa Energy Intelligence. 1996 (3 janvier). « Zaïre : la MIBA amorce son redressement ». n° 289.

Africa Mining Intelligence. 2010 (27 janvier). « La dette de MIBA auprès d'Emaxon fait débat ». n° 219.

⁷ <http://www.rubel-menasche.com/insiders/marianne-riou/synthetic-diamonds-en-def-12-june/> (consulté le 29 octobre 2013).

⁸ <http://www.digitalcongo.net/article/402>. « Son diamant vendu en Israël, Ngoy Kasanji est porté disparu » (consulté le 30 novembre 2000).

- Africa Mining Intelligence*. 2011 (15 juin). « Hubert Kazadi Mabika ». n° 252.
- Banque centrale du Congo. 2013 (4 octobre). *Condensé hebdomadaire d'informations statistiques* 40. Kinshasa.
- Banque commerciale du Congo. 2013. *Rapport annuel 2012 de la Banque commerciale du Congo*. Kinshasa.
- Banque mondiale. 2008. « République démocratique du Congo. La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance ». In *Rapport n° 43402-ZR. Département des hydrocarbures, des industries extractives et des produits chimiques*.
- Bouvier, P., Roosens, C. & Willame, J.-C. 1995. *Stabilité, politique et développement. Observatoire de politique africaine. Rapport intermédiaire*. Bruxelles : Observatoire de politique africaine.
- Buakasa Munsala, D. 2007 (2 octobre). « MIBA : le partenariat avec la société chinoise CMEC au centre d'une réunion ». *L'Observateur*.
- Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques. 2012 (septembre). *Bulletin d'informations du Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État* 11. Kinshasa : Copirep, pp. 1-4.
- Conseil de sécurité des Nations unies. 2002 (15 octobre). « Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo ». In *Rapport n° S/2002/1146*.
- Congying, B. (éd.). 2010 (16 octobre). *Anhui Foreign Economic Construction Group*. <http://english.cri.cn> (consulté le 8 octobre 2013).
- Cros, M.-F. & Misser, F. 2006. *Géopolitique du Congo (RDC)*. Bruxelles : Éditions Complexe.
- Cros, M.-F. & Misser, F. 2010. *Le Congo de A à Z*. Bruxelles : Éditions André Versaille.
- François, J. (dir.). 1995. *Population en danger. Rapport annuel sur les crises majeures et l'action humanitaire*. Paris : La Découverte.
- Geenen, S. & Marysse, S. 2008. « La fin des diamants du sang... Un futur brillant pour les diamants du Congo ? ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 331-355.
- Global Witness. 2012. *Financing a parallel government ? The involvement of the secret police and military in Zimbabwe's diamond, cotton and property sectors*. Londres.
- Helmer, J. 2008 (16 septembre). « Alrosa agrees with DRC on Sengamines takeover ». *Mineweb*.
- Human Rights Watch/Africa. 1993. *Zaire Inciting hatred Violence against Kasaïans in Shaba* 5 (10).
- Jansson, J. 2011. « The Sicomines Agreement : Change and continuity in the Democratic Republic of Congo's International Relations ». *SIIA Occasional Paper* 97 : 1-33.

- Kalombo, P. 2005 (24 novembre). « La MIBA vendue en pièces détachées ». *Le Soft online*.
- Kazadi, H. 2013 (21 août). « Analyse structurée de la baisse de la MIBA et du nouvel espoir soulevé par l'avènement de la SACIM dans la production industrielle du diamant en République démocratique du Congo ». *Le Potentiel*.
- La Nation*. 2013 (12 septembre). « Construction du lycée de l'amitié sino-béninoise d'Akassato ».
- La Référence Plus*. 2007 (14 septembre). « Exploitation du nickel au Kasai-Occidental : les investisseurs chinois de CMEC empêchés de passer à la faisabilité ».
- Leclercq, H. 2001. « Le rôle économique du diamant dans le conflit congolais ». In L. Monnier, B. Jewsiewicki & G. de Villers (éd.), *Chasse au diamant au Congo/Zaire*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 45-46), pp. 47-78.
- Le Potentiel*. 2007 (11 juin). « Les sénateurs du Grand Kasai dénoncent une main invisible sur la MIBA ».
- Le Révélateur*. 2007 (27 novembre). « Kasai-Oriental : les difficultés de la MIBA ».
- Macauhub*. 2012 (8 octobre). « Chinese company AFECC delivers domestic terminal of Maputo airport, in Mozambique ». <http://www.macauhub.com.mo/en/category/news/> (consulté le 13 octobre 2013).
- Marcel, T. 2004 (14 juin). « Liaisons dangereuses pour la Belgolaise ». *Jeune Afrique*. <http://www.jeuneafrique.com/Article/LIN13064liaisesialo0/actualite-afriqueliaisons-dangereuses-pour-la-belgolaise.html> (consulté le 13 octobre).
- Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « Renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 11-41.
- Matsanza, G. 2005. « La nouvelle édification de l'État à l'épreuve de l'ethnicité : esquisse de solutions pour la République démocratique du Congo ». *Fédéralisme Régionalisme* 5.
- Miller, J. 2006 (5 avril). « New Name, Owner for Sengamines in the DRC ». *Rapaport*.
- Misser, F. 2013. « RDC : OPA chinoise sur les diamants ». *Afrique Asie* 91 : 74-75.
- Misser, F. & Vallée, O. 1997. *Les Gemmocraties : l'économie politique du diamant africain*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Misser, F. & Vallée, O. 2001. « Du scandale zaïrois au Congo gemmocratique ». In L. Monnier, B. Jewsiewicki et G. de Villers, *Chasse au diamant au Congo/Zaire*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 45-46), pp. 27-46.

Mpofu, G. 2013 (22 juillet). « Exclusive: Tsvangirai says a victorious MDC will stop Chinese looting, abuse ». *A Free and Fair Zimbabwe Election Exclusive*. <http://zimbabweelection.com/author/zimbabweelection/> (consulté le 8 octobre 2013).

Panapress. 2003 (4 septembre). « La RDC perdrait plus de 160 millions USD sur un contrat EMAXON/MIBA ».

Radio Okapi. 2013 (6 septembre). « Les dirigeants de la MIBA accusés de favoriser l'exploitation clandestine des minerais ».

RDC, Assemblée nationale. 2006. *Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998 : Rapport des travaux*. Kinshasa.

RDC, Assemblée nationale. 2009. *Rapport de la Commission économique et financière*. Kinshasa

RDC, ministère des Mines. 2007. *Commission de revisitation des contrats miniers : rapport des travaux*. Kinshasa.

RDC, ministères des Mines et du Portefeuille. 2013 (18 mars). *Accord entre la République démocratique du Congo et Anhui Foreign Economic Construction (Group) Corporation Limited (AFECC)*. Kinshasa.

RDC, Sénat. 2009 (26 septembre). *Rapport de la Commission d'enquête sur le secteur minier*. Kinshasa.

Reuters. 2008 (20 juin). « DRC's State diamond miner seeks loan support from IDC, DBSA ». *Engineering News*.

SACIM sprl. 2013 (18 mars). *Plan d'affaires 2013-2018*. http://mines-rdc.cd/fr/documenten/Plan_affaires_sacim.pdf (consulté le 13 octobre 2013).

Umicore. 2006 (22 mai). *Communiqué de presse : Umicore convient de vendre Sibeka à Mwana Africa plc*.

Sites Internet

<http://www.mbokamosika.com/article-entretien-avec-jonas-mukamba-kadiata-nzemba-49183713.html> (consulté le 13 octobre 2013).

<http://www.rubel-menasche.com/insiders/marianne-riou/synthetic-diamonds-en-def-12-june/> (consulté le 29 octobre 2013).

<http://webmail2.mibardc.net> (consulté le 9 octobre 2013).

CONTRIBUTION À L'ANALYSE DE LA NATURE JURIDIQUE DES MESURES DE DÉLOCALISATION DES POPULATIONS AU PROFIT DE BANRO CORPORATION À TWANGIZA

Paul-Robain Namegabe Rugarabura¹ et Paterne Murhula Batumike²

Introduction

Le 13 février 1997, « le régime moribond de Mobutu » (Geenen & Claessens 2013 : 93), que certains qualifiaient également d'être en état de « désagrégation très avancée, en totale déconstruction » (Boshab 2013 : 238), surprenait l'opinion tant nationale qu'internationale en signant, *in extremis*, une importante convention avec la société minière de droit canadien Banro Corporation. Cette convention portait sur l'exploitation de l'or des concessions minières ayant jadis appartenu à la société Sominki, en liquidation. Sur le plan politique, cette convention fut signée dans un contexte de conflits armés caractérisés par l'occupation de la partie Est de la RDC par les troupes de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération (AFDL). Il s'agissait d'un mouvement rebelle conduit par Laurent Désiré Kabila ayant pris naissance au Sud-Kivu au début du mois d'octobre 1996. Au nombre des gisements à exploiter par Banro figurent les concessions n^{os} 66, 88, 89, 90, 91 et 92 (Banro Corporation, Accord de règlement 2002 : article 2) situées à Twangiza³, actuellement exploitées par Twangiza Mining sarl, une des quatre filiales de Banro Corporation actives en RDC. Cependant, les relations contractuelles entre la RDC et Banro Corporation évoluèrent en dents de scie après que Laurent Désiré Kabila eut abrogé, le 30 juillet 1998, le décret du 17 mars 1997 approuvant la convention minière du 13 février 1997. Ces relations connurent leur premier dénouement par la signature, le 18 avril 2002, de l'accord de règlement amiable appelé à

¹ Professeur à la faculté de Droit de l'Université catholique de Bukavu (UCB) où il est en même temps responsable du Centre d'expertise en gestion minière (CEGEMI) (robain.namegabe@ucbukavu.ac.cd).

² Assistant à la faculté de Droit de l'UCB, avocat au barreau de Bukavu, chercheur au CEGEMI et doctorant à l'Université d'Anvers (murhulapaterne@ymail.com ; Paterne.MurhulaBatumike@student.uantwerpen.be).

³ Twangiza est l'un des villages que compte la chefferie de Luhwindja, située en territoire de Mwenga, dans la province du Sud-Kivu à l'est de la RDC.

clôturer le litige qui opposait les deux parties. Dans la foulée, Joseph Kabila signa, le 13 mars 2003, un décret autorisant la fondation de la société par actions à responsabilité limitée dénommée « Banro Congo Mining » (Banro Corporation, Décret n° 026/2003). Grâce à l'accord de règlement amiable et au décret du 13 mars 2003, Banro Congo Mining parvint à s'installer tant bien que mal à Luhwindja et « en novembre 2011, la société entra dans la phase de production à Luhwindja même » (Geenen & Claessens 2013 : 94). L'implantation de Banro à Twangiza allait cependant entraîner une série de conséquences sur les droits fonciers des communautés locales. L'une de ces conséquences, et la plus importante peut-être, demeure la délocalisation de ces communautés contraintes de quitter les terres qu'elles occupaient, généralement en vertu de la coutume. D'après Banro Corporation, 463 ménages qui demeuraient dans le rayon d'action de la mine de Twangiza étaient concernés par la délocalisation (Banro Corporation, *Rapport 2012* : 12 ; Geenen & Claessens 2013 : 102).

Il est important, à ce stade, de relever qu'il existe aujourd'hui une littérature riche et diversifiée relative à l'exploitation minière au Sud-Kivu en particulier et en RDC en général. Une partie de cette littérature embrasse à la fois les questions liées à l'affectation de la rente minière en mettant notamment en évidence « le paradoxe de la pauvreté sur fond de richesse accrue » (Marysse & Tshimanga 2013), l'analyse des différents contrats miniers (Kennes 2005 ; Marysse & Geenen 2008), la problématique de la cohabitation entre l'exploitation minière industrielle et artisanale notamment au Sud-Kivu (Kamundala 2013), et la vulnérabilité ainsi que les stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière (Gondard-Delcroix & Rousseau 2004), parfois en mettant l'accent sur le cas particulier des creuseurs artisanaux d'or des carrés de Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja au Sud-Kivu (Bucekuderhwa *et al.* 2013). Une autre catégorie de la littérature s'intéresse à « l'impact de l'exploitation artisanale sur le bien-être des exploitants miniers (Geenen & Kamundala 2009 ; Ndungu & Kilosho 2009 ; Geenen 2011 ; Geenen, Kamundala & Iragi 2011) » (Bucekuderhwa *et al.* 2013 : 91). Une autre encore discute de la trilogie de gouvernance, des droits humains et des entreprises minières en RDC (Mazalto 2009) en empruntant une démarche juridique plus prononcée. Notre étude s'inscrit dans ce vaste champ de recherche et a la particularité d'examiner, sur un terrain juridique, les mesures de délocalisation des populations au profit de Banro à Twangiza. En cela, elle répond à la triple question de la qualification juridique à attacher à ces mesures, de la nature juridique des indemnités allouées aux communautés du fait de ces délocalisations au regard de la législation congolaise, de la jurisprudence et de la doctrine pertinentes, et enfin, du rôle joué par l'État et l'autorité locale dans la protection des droits des délocalisés. Pour y arriver, les auteurs ont directement collecté des données lors de leur descente sur le terrain à Luhwindja en 2012. Ces données brutes ont été

corroborées par des documents officiels ou officieux, tels que la convention mère de 1997, l'acte d'arrangement à l'amiable, les avenants à la convention de 1997, les actes des travaux du Forum communautaire, les correspondances du ministère des Mines adressées à Banro, etc. La majorité de ces documents ont été obtenus grâce au concours très précieux de Sara Geenen et de Klara Claessens que les auteurs tiennent à remercier très vivement, et à travers elles tout le partenariat UCB-VLIR-UOS. Cette approche combinant l'exégèse et le travail de terrain a évité à la présente étude un juridisme qui, dans bien des cas, s'enferme dans l'œuvre du législateur ignorant souvent l'écart existant, notamment en RDC, entre la loi et la pratique.

1. Esquisse de l'évolution chronologique et juridique des rapports contractuels entre la RDC et Banro

1.1. De la convention minière du 13 février 1997

Cette convention fut signée entre la République du Zaïre, la société minière et industrielle du Kivu – Sominki sarl – en liquidation, et la société Banro Corporation. Elle avait pour objet le transfert en faveur de Banro de toutes les concessions minières jadis exploitées par la Sominki sarl (Geenen & Claessens 2013 : 93) dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema. Ce transfert devait s'opérer par l'intermédiaire de la Sakima sarl, la société aurifère du Kivu-Maniema, qui n'a été créée que le 6 mai 1997, soit quelques jours avant la prise de Kinshasa par les troupes de l'AFDL le 17 mai 1997. Les traits caractéristiques de cette convention étaient notamment l'octroi des droits miniers sur des concessions situées dans les zones sous contrôle des rebelles avec comme conséquence que le Gouvernement zaïrois, ayant perdu le contrôle de toute cette partie de la République, ne pouvait pas légitimement ignorer le risque de voir une telle convention minière être remise en cause par des rebelles, qui de surcroît ne reconnaissaient plus le pouvoir de Kinshasa. Cette convention s'est, d'autre part, caractérisée par de larges exonérations en faveur de Banro (Banro Corporation, Convention minière 1997 : articles 9, 10, 11, 13a, 14a et 15) contrastant avec les avantages attendus par l'entreprise comme 468 tonnes d'or. Par ailleurs, une autre caractéristique réside dans la durée de vie assez longue de la convention, soit 30 ans, pour un investissement avoisinant 340 millions de dollars américains. Un autre élément spécifique demeure dans les choix du droit applicable et de la juridiction compétente en cas de litige. Dans le premier cas, en effet, il est surprenant de constater que la convention était régie à titre principal par les principes du droit commercial international et par le droit zaïrois à titre exceptionnel ou supplétif (*Idem* : article 36). Ce qui tend à soustraire la convention du champ d'application du droit congolais.

Dans le second cas, c'est le Tribunal arbitral de Washington DC (ICSID) qui est choisi pour régler les différends liés à cette convention. En outre, elle attache à la notion de « force majeure » des effets susceptibles de controverse. En effet, il ressort de l'analyse de cette convention que la force majeure n'a qu'un effet suspensif, donc non résolutoire, dans la mesure où la partie affectée a droit à « une période additionnelle suffisante » pour lui permettre « de se replacer dans la même situation qu'avant l'avènement dudit événement de force majeure » (*Idem* : article 34b). La définition de la force majeure y est également énonciative et non limitative. Le risque serait alors de voir notamment la société minière exciper de cette disposition assez vague pour soutenir la suspension et non la résiliation de la convention de 1997, alors qu'elle aurait témoigné de défaillances avérées dans l'exécution de ses obligations. Il est, en effet, difficile de comprendre en quoi la grève, qui est un droit reconnu aux travailleurs, relèverait de la force majeure dès lors que, de par sa nature, la grève n'est ni « soudaine », ni « incontrôlable », ni « insurmontable », ni « imprévisible » (*Idem* : article 34b), car prévue et organisée par la loi (Cabinet du président de la République, Loi n° 015/2002 : articles 303 à 315). Qu'en est-il si par exemple la grève est due notamment à une incapacité de l'entreprise à exécuter ses obligations vis-à-vis de ses employés ? Parlera-t-on toujours de la force majeure susceptible d'entraîner la suspension du contrat ? Bien plus, peut-on en déduire que l'exercice du droit de grève est limité voire prohibé en ce qui concerne les agents de Banro ?

En somme, cette convention, conclue rappelons-le *in extremis*, pèche à la fois par ses clauses largement exonératoires, voire léonines, et par de nombreuses incohérences juridiques remarquables dans certaines clauses. On comprend ainsi pourquoi les parties sont réticentes à produire et publier l'original⁴. Pourtant la législation congolaise est formelle lorsqu'elle oblige la publication de tout contrat minier signé par l'État (Cabinet du président de la République, Décret n° 11/26 2011). Bien qu'ayant été adopté après la signature de la convention, ce décret devrait rétroagir non seulement pour des besoins de transparence, mais aussi parce que la convention s'exécute sous son empire. Alors que Banro Corporation s'évertue ces derniers temps à passer pour un modèle en termes de transparence dans le secteur minier en RDC, elle n'y fait guère allusion ni sur son site internet ni dans les différents rapports annuels produits et publiés par elle. Mystère ?

En conclusion, cette convention n'échappe pas à la pathologie quasi naturelle des contrats miniers en Afrique qui sont souvent « négociés en cachette et conclus en sauvette » (Raoul 2013), parfois au mépris de l'intérêt général.

⁴ L'assemblée provinciale du Sud-Kivu a essayé en vain d'obtenir de Banro Corporation cette convention depuis 2009.

Remise en cause par le régime de Kabila aussitôt arrivé au pouvoir en 1997, la convention minière a fait l'objet d'une saga judiciaire qui a notamment connu la sentence du Tribunal arbitral du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements basé à Washington.

1.2. De la sentence du Tribunal arbitral de l'ICSID

Le 30 juillet 1998, le président Laurent Désiré Kabila, apparemment conscient des faiblesses de la convention minière, notamment au niveau des irrégularités ayant entaché le processus de dissolution de la Sominki au profit de la Sakima et de Banro Corporation, signa trois décrets. Il s'agit du décret n° 101 abrogeant le décret n° 0035 du 06 mai 1997 qui créait la Sakima sarl, du décret n° 102 abrogeant le décret n° 0021 du 17 mars 1997 qui approuvait la convention du 13 février 1997, ainsi que du décret n° 103 autorisant la création d'une société par actions à responsabilité limitée dénommée Société minière du Congo – Somico sarl. Cette dernière reprit les titres, les biens et les droits anciennement détenus par la Sominki et attribués à la Sakima (Geenen & Claessens 2013 : 94). Banro contesta la légalité de ces décrets et décida de porter l'affaire devant l'ICSID dont la RDC avait signé les statuts le 29 octobre 1968 et déposé les instruments d'adhésion le 29 avril 1970. Cette plainte fut enregistrée devant l'ICSID le 28 octobre 1998 sous le numéro ARB/98/7. Dans sa sentence du 1^{er} septembre 2000, le tribunal se déclara incompétent : « *the Arbitral Tribunal hereby decides by a majority of the votes that it (does) not have jurisdiction to render a decision on the request...* » (ICSID 2000 : 13 ; Geenen & Claessens 2013 : 94). Mais Banro ne se démonta pas et porta l'affaire devant la Cour fédérale du district de Columbia aux USA. Dans cette nouvelle action, Banro sollicita notamment la condamnation de la RDC au paiement d'une compensation d'1 milliard de dollars américains (Geenen & Claessens 2013 : 94) du fait de la résiliation du contrat. L'affaire fut à son tour inscrite sous le n° 1 : 00cv 03009 devant ladite cour de justice. Après la mort du président Laurent Désiré Kabila le 16 janvier 2001 et son remplacement par son fils Joseph, Banro Corporation invita le gouvernement congolais à négocier un règlement à l'amiable du litige.

Deux lectures peuvent être faites de cette démarche de Banro Corporation. La première est politique. En effet, le père décédé, le fils, Joseph Kabila, est beaucoup plus ouvert aux négociations, au point de consacrer une rupture avec la position radicale de son père vis-à-vis de Banro Corporation. Au niveau local, la mort en France, dans des circonstances jusqu'ici non élucidées, du *mwami* Philémon Naluhwindja⁵ ouvre la voie à une nouvelle forme de colla-

⁵ Son corps et celui d'Aimé Atembina Bongoma, un ancien capitaine de la garde rapprochée de Mobutu, avaient été retrouvés carbonisés dans un véhicule à Chasse-sur-Rhône, près de Lyon,

boration sous l'angle du partenariat entre Banro et l'autorité locale. Au niveau juridique, Banro ayant presque perdu devant l'ICSID, la poursuite de la voie judiciaire paraît être un pari trop risqué dans la mesure où la position de la Cour américaine nouvellement saisie est une donne incertaine. Toutefois, le fait pour Banro de négocier en ayant une action judiciaire pendante, de surcroît devant une juridiction américaine, a un effet moral évident sur les deux parties dans la mesure où il évite à Banro de négocier à genoux en maintenant une pression sur l'État congolais, car cette action judiciaire pendante apparaît comme un marteau suspendu et capable de frapper à tout moment. C'est la réunion de ces différents paramètres qui, à notre avis, a justifié l'attitude de Banro, tendant à obtenir un règlement à l'amiable. Peut-être également en application de l'adage « un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès ». Mais quel est le contenu de cet arrangement et à quoi a-t-il abouti ?

1.3. De l'Accord de règlement amiable

Le 18 avril 2002, l'Accord de règlement amiable fut signé par toutes les parties (Geenen & Claessens 2013 : 94). Conséquemment à cet accord, le président Kabila signa, en date du 30 mars 2003, une série de décrets abrogeant les décrets du 30 juillet 1998 signés par son père et réhabilita Banro dans ses droits tels qu'ils avaient été acquis dans la convention minière du 13 février 1997. Il résultera du règlement amiable notamment la réhabilitation de la Sakima sarl par l'abrogation du décret du 7 août 1998 qui créait la Somico sarl, la reconnaissance à Banro d'un droit de préemption sur cinq zones exclusives de recherche situées dans la province du Nord-Kivu que Banro entend exploiter quand elle le voudra (Banro Corporation, Accord d'arrangement 2002 : article 6), et la conservation par Sakima sarl de 35 concessions minières dans la zone couverte par ses activités (*Idem* : article 7). Banro en sortit ainsi beaucoup plus ragaillardie étant donné que cet accord lui conféra pratiquement le monopole de l'exploitation de l'or dans les provinces des Nord et Sud-Kivu ainsi que dans celle du Maniema. Aux termes de cet accord, les deux parties s'étaient également engagées à le vulgariser par la tenue d'une conférence de presse conjointe tant en RDC qu'au Canada. Celle-ci devrait être largement diffusée (*Idem* : article 8) dans les deux pays. Banro s'était par ailleurs engagé à informer le juge de la Cour fédérale du district de Columbia que le règlement est en cours et à déposer le retrait, et non la suspension, de son action pendante devant ladite Cour (*Idem* : article 9). Paradoxalement, l'on constate que cet article parle du règlement en cours, alors que le document signé s'intitule « Accord de règle-

en France le 29 décembre 2000. Plusieurs pistes ont soupçonné les services secrets français de la DGSE. Voir Bianchini & Pontaut 2001 ; Braeckman 2001.

ment amiable », et fait entendre que sa signature a clôturé le litige, sous réserve bien sûr du respect par chaque partie de ses engagements. Apparemment, les deux parties n'avaient pas la même compréhension de l'accord. Il a cependant facilité la signature des avenants à la convention minière qui a finalement permis à Banro de prendre possession des concessions lui revenant et d'entamer la phase d'exploitation.

1.4. Des avenants à la convention minière du 13 février 1997

Afin de donner effet à l'Accord de règlement amiable, deux avenants ont été signés par les parties. Il s'agit de l'avenant du 18 avril 2002 et de celui du 13 juillet 2010.

De l'avenant du 18 avril 2002

Officiellement appelé « Avenant n° 1 à la convention minière du 13 février 1997 », il a été signé presque à la veille de l'entrée en vigueur du nouveau code minier du 11 juillet 2002. Deux principaux traits le caractérisent : d'un côté, le transfert du lieu d'arbitrage de Washington à Paris avec comme conséquence la consécration de la compétence de la Chambre de commerce international de Paris (Banro Corporation, Avenant n° 1 : article 10), et de l'autre côté, la suppression du paragraphe premier de l'article 36 de la convention (*Idem* : article 11). Pour rappel, ce paragraphe conférait un caractère purement supplétif au droit congolais en cas de litige. Cet avenant n'a cependant pas touché au régime fiscal et douanier consacré par la convention minière de 1997 et aux larges exonérations charriées par ledit régime.

De l'avenant du 13 juillet 2010

On l'appelle officiellement « Avenant n° 2 à la convention minière du 13 février 1997 ». Contrairement à l'avenant n° 1, celui-ci a eu, à différents égards, un effet sur le régime douanier et fiscal consacré par la convention minière. Il a d'abord renforcé ledit régime, déjà largement favorable à Banro, en confirmant à la société, à travers ses filiales, la demeure dans le régime conventionnel. Contrairement au nouveau code minier qui fixe le régime douanier et fiscal pour toutes les entreprises⁶, le régime conventionnel organisé par l'ancienne loi permettait aux parties de négocier le régime à appliquer au

⁶ Ce régime a été analysé comme étant très progressiste et en faveur des entreprises grâce à son système de taxation et de douane qui en fait un des plus libéraux d'Afrique. D'après Mazalto (2009), il a été élaboré pour garantir la rentabilité des projets par le biais de la transparence et de l'efficience en offrant des licences et en fournissant la sécurité pour les investissements.

contrat. Ce dernier varie donc au cas par cas. De nombreuses études ont montré que la complaisance et la corruption dans ces transactions ont amené certains officiels congolais à accorder des exonérations d'impôts allant de 15 à 30 ans (Mazalto 2009 : 203).

En contrepartie, Banro s'est engagée à verser à l'État congolais un crédit d'impôt équivalant à 2 millions de dollars américains. Par ailleurs, l'État congolais s'est vu reconnaître le droit de percevoir annuellement 4 % du bénéfice net réalisé respectivement par Kamituga Mining sarl, Lugushwa Mining sarl, Namoya Mining sarl et Twangiza Mining sarl, filiales de Banro. Banro s'engage également à payer à l'État des *royalties* de 1 % dès l'entrée en production de sa première mine (Banro Corporation, Avenant n° 2 : article 6). L'avenant n° 2 accorde également la priorité aux sociétés congolaises en cas de recours par Banro à des sous-traitants (*Idem* : article 7). Sous le volet social, et afin de faciliter le développement durable des communautés locales, un engagement nouveau fut pris par Banro : celui de la création de la Fondation Banro dont les actions doivent être menées en concertation avec chacune des communautés, et en considération du cahier des charges qu'elles présentent. Enfin, Banro s'est engagée à intervenir dans le paiement des décomptes finaux des travailleurs de la Sominki à hauteur de 200 000 dollars américains. Cependant, nous n'estimons pas ceci comme une faveur ni une charité pour ces travailleurs de la part de Banro. Il s'agit plutôt d'un droit pour les premiers et d'une obligation pour la seconde dès lors qu'en succédant à la Sominki, Banro a *de jure* et *de facto* hérité du passif et de l'actif de cette société en liquidation. Mais pour passer à la phase tant attendue de l'exploitation, il fallait surmonter un autre obstacle, non moins complexe : la délocalisation des populations se trouvant dans le rayon du site d'exploitation.

2. La délocalisation des populations et sa nature juridique

2.1. État du problème

Il peut arriver que des droits miniers soient conférés aux entreprises minières sur des terres occupées par les particuliers, notamment en vertu de la coutume. Dans ce cas, l'exploitation minière peut nécessiter de procéder à une délocalisation des communautés locales. Ce fut le cas pour Banro à Twangiza. Il ressort, en effet, du protocole d'accord du 28 janvier 2010 que la concession destinée à l'exploitation par Banro était, sur le plan superficiaire, occupée et exploitée par une portion de la population dans le groupement de Luchiga en chefferie de Luhwindja, laquelle population devait être déplacée. Afin de rendre ce déplacement effectif, une structure consultative appelée « Forum communautaire pour le déplacement » fut mise en place. Le Forum avait pour mission de servir de

cadre de concertation et de discussion sur des modalités pratiques liées au déplacement et à l'indemnisation des 463 ménages concernés par la délocalisation. La question est de savoir à quelle qualification juridique correspond une telle délocalisation, étant entendu que c'est le « droit de propriété » qui est en jeu.

2.2. *Essai de qualification*

D'entrée de jeu, il s'impose de préciser que « le droit de propriété est l'un des rares droits pour lesquels les normes juridiques censées garantir son intégrité prévoient en même temps sa remise en cause » (Renders 2013 : XIV). L'une des modalités de cette remise en cause se traduit par le mécanisme d'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle peut se définir comme « une procédure permettant de contraindre une personne privée (...) à céder à une personne publique ou privée la propriété d'un immeuble ou à renoncer à un autre droit réel (im)mobilier, et cela en raison des exigences de l'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité » (Busane⁷ 2011 : 180). En RDC, le mécanisme d'expropriation pour cause d'utilité publique est d'essence constitutionnelle. En effet, l'article 34 alinéa 4 de la Constitution de la RDC dispose que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité octroyée dans les conditions fixées par la loi ». Et dans cette hypothèse, la Constitution n'opère nullement de distinction selon que le droit à la propriété soit acquis conformément à la loi ou à la coutume (Cabinet du président de la République, Constitution RDC 2006 : article 34, al. 2). Elle proclame par ailleurs le caractère sacré de la propriété (*Idem* : article 3, al. 1).

L'expropriation pour cause d'utilité publique est régie en RDC par la loi n° 77-001 du 22 février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il ressort de l'analyse combinée des articles 34 de la Constitution de la RDC et 1 et 2 de la loi précitée que l'utilité publique est la condition *sine qua non* du recours au mécanisme d'expropriation. La question ici consiste alors à savoir quelle signification donner à la notion d'utilité publique, surtout dans le contexte de notre étude. Il faut signaler que le législateur congolais ne définit pas cette notion. L'article 2 de la loi du 22 février 1977 se limite à préciser « que l'utilité publique est de nature à s'étendre aux nécessités les plus diverses de la collectivité sociale (...) ». En droit comparé, l'on constate par exemple que l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne de droits de l'homme également n'autorise « une expropriation que pour cause d'utilité publique » (Krenc & Renauld 2013 : 35) sans définir la notion. La Cour

⁷ La note fait référence à un document inédit de l'auteur lui servant de support pour son cours de droit administratif en troisième année de graduat à l'UCB.

européenne des droits de l'homme, quant à elle, « s'abstient de définir la notion d'utilité publique, se bornant à souligner que cette notion est ample par nature » (Krenc & Renauld 2013 : 35), laissant ainsi aux autorités nationales le pouvoir d'appréciation en la matière. D'autres auteurs s'accordent pour dire que la notion d'utilité publique revêt un caractère extensif en même temps qu'évolutif au point qu'« actuellement, l'expropriation peut être reconnue d'utilité publique (...) alors même que les biens expropriés doivent devenir une dépendance du domaine privé » (Busane 2011 : 182). Par ailleurs, on assimile généralement la notion d'utilité publique à celle, non moins complexe, d'intérêt général. Pour la Cour européenne précitée, « aucune distinction fondamentale ne pourrait être établie entre les deux notions⁸ » (Krenc & Renauld 2013 : 38).

Une autre question, non moins importante, est de savoir qui peut être considéré comme bénéficiaire d'une mesure d'expropriation pour cause d'utilité publique. À ce sujet, on note avec Busane que « des personnes privées » (Busane 2011 : 181) peuvent également bénéficier d'une mesure d'expropriation. Mais à quelles conditions ? Sur la question, la Cour européenne a tenu à préciser, dans l'arrêt James, que « (...) un transfert obligatoire de propriété d'un individu à un autre peut, dans certaines circonstances, représenter un moyen légitime de servir l'intérêt général ». En clair, « un transfert de propriété opéré dans le cadre d'une politique légitime d'ordre social, économique ou autre peut répondre à l'utilité publique, même si la collectivité dans son ensemble ne se sert pas ou ne profite pas elle-même du bien dont il s'agit » (Krenc & Renauld 2013 : 37). On peut utilement en déduire que, si l'autorité publique est dans bien des cas le bénéficiaire principal de la mesure d'expropriation, elle n'en est cependant pas le bénéficiaire exclusif. Ainsi, des personnes privées peuvent également être bénéficiaires d'une mesure d'expropriation pour autant que leurs activités concourent à l'intérêt général. En est-il ainsi de la société minière Banro Corporation à Twangiza ? En d'autres termes, peut-on considérer les délocalisations des populations à Twangiza comme constitutives d'une expropriation ? Dans l'affirmative, est-ce une expropriation formelle ou de fait ? À défaut d'un acte administratif ou juridictionnel ordonnant formellement l'expropriation de ces populations selon la procédure légalement consacrée, l'on ne saurait parler d'une expropriation formelle ou légale. Cependant, cette délocalisation des populations, ayant produit les mêmes effets qu'une expropriation légale, à savoir la dépossession forcée et définitive des populations, nous estimons qu'elle est constitutive d'une quasi-expropriation ou d'une expropriation de fait. Celle-ci serait justifiée par l'intérêt général ou par la politique légitime poursuivie par la RDC, à travers Banro, tant au niveau social qu'économique.

⁸ À vrai dire, il est difficile d'établir une différence entre les deux concepts d'« utilité publique » et d'« intérêt général ».

Trois raisons justifient cette position : la capacité contributive de Banro au budget de l'État congolais, son implication dans le social et sa contribution potentielle à l'emploi. S'agissant de sa contribution aux finances de l'État, entre 2004 et 2012, Banro aurait versé à l'État 36 511 000 dollars américains à titre d'impôts et frais gouvernementaux (Banro Corporation, *Rapport 2013* : 3). Pour ce qui est du social, 3 616 492 dollars auraient été investis par l'intermédiaire de la Fondation Banro (*Idem*). Quant à l'emploi, signalons que la convention minière de 1997 prévoyait déjà les emplois que pourrait créer Banro une fois que ses activités démarreraient : « environ 2870 salariés compte non tenu des 3500 travailleurs de la Sominki qui pourraient soit être maintenus pour le développement des mines encore fiables soit transférés vers les nouveaux projets » (Banro Corporation, Convention minière 1997 : article 6). Aujourd'hui Banro déclare employer « plus de 1000 Congolais à titre d'emplois directs générant 20 000 emplois indirects additionnels » (Banro Corporation, *Rapport 2013* : 4). Bien que la fiabilité de ces chiffres, non vérifiés de sources indépendantes, ne soit pas garantie, il n'en demeure pas moins que les activités de Banro peuvent rentrer dans le cadre de la politique sociale et économique de la RDC, et ce faisant, justifier une expropriation en sa faveur.

Notons par ailleurs que la notion de quasi-expropriation paraît nouvelle, voire inconnue du droit congolais. Il n'en demeure pas moins qu'elle est de plus en plus admise en droit comparé, notamment en droit belge et « européen ». Dominique Lacasse la conçoit comme un « ensemble de restrictions au droit de propriété apportées par les pouvoirs publics qui, sans être qualifiées légalement d'expropriations, entraînent une privation du droit de jouissance de son bien telle qu'elle doit être assimilée à une expropriation au sens formel » (Lacasse 2013 : 569). Nous l'appelons encore « expropriation voilée » ou « expropriation innommée ». Il convient ainsi de se placer tant au niveau de la finalité de la décision que de ses effets pour apprécier si une mesure équivaut à une expropriation de fait. Une telle mesure, quelle que soit sa qualification juridique – délocalisation, relocalisation, déplacement, etc. – ou sa nature – administrative ou non –, doit être de nature à « entraîner une perte de disponibilité totale du bien dans le chef de son propriétaire » (*Idem* : 570), et ce, au profit de l'intérêt général. L'expropriation de fait devient en ce sens « la mesure la plus restrictive du droit de propriété » (*Idem*), la conséquence de la privation de propriété étant « la rupture totale et irréversible de la relation juridique qui liait le bien, objet du droit ou de l'intérêt, à la personne titulaire de ceux-ci » (*Idem*). Faisant du droit comparé, l'on constate que la Cour européenne des droits de l'homme semble, par principe, condamner l'expropriation de fait, car, selon elle, elle n'est pas apte « à assurer un degré suffisant de sécurité juridique et ne saurait constituer une alternative à une expropriation en bonne et due forme » (*Idem*). Cette position pourrait inspirer le juge congolais au cas où il

serait un jour saisi de la question. En effet, en optant pour la délocalisation qui, comme précisé auparavant, constitue une expropriation de fait, au lieu de l'expropriation formelle, l'État congolais a adopté une attitude moins protectrice des droits des communautés locales, au point d'abandonner ces dernières à la merci de la puissance, notamment financière, de Banro qui s'est pratiquement retrouvée seule à fixer les règles du jeu. Bien plus, l'État a utilisé son pouvoir d'appréciation au détriment de sa population. Il s'agit de ce que l'on appellerait « un abus de pouvoir d'appréciation ». Pourtant, et c'est l'occasion ici de le signaler, l'État et les compagnies minières sont tenus « de respecter les droits de l'homme et les meilleures pratiques en rapport avec le déplacement et la relocalisation des communautés riveraines » (Déclaration de Conakry 2011 : 1). Enfin, qu'il s'agisse de l'expropriation formelle ou de fait, les personnes affectées doivent bénéficier d'une juste indemnisation. Les populations de Twangiza ne sauraient ainsi en être privées.

3. De la problématique de l'indemnisation des populations délocalisées à Twangiza

Analyser la question de l'indemnisation des populations dépossédées de leurs terres à Twangiza revient d'un côté à déterminer le(s) débiteur(s) de l'obligation d'indemniser et de l'autre, de fixer les modalités de détermination d'une telle indemnisation.

3.1. Vers l'identification du (des) débiteur(s) de l'obligation d'indemniser

Toute expropriation, qu'elle soit formelle ou de fait, entraîne une obligation d'indemniser. Celle-ci incombe par principe à la partie expropriante. Dans le cas sous examen, identifier le débiteur d'une telle obligation revient à dire qui, de l'État congolais ou de l'entreprise Banro, devrait indemniser les expropriés de Twangiza. À ce sujet, l'article 281 alinéa 1 du code minier fait du concessionnaire minier le débiteur exclusif de l'obligation de réparer. Quelle peut en être la *ratio legis* ? Elle ne figure malheureusement pas dans la loi. On peut néanmoins être tenté de soutenir qu'elle se fonde notamment sur le raisonnement selon lequel le concessionnaire minier, étant motivé par la recherche du lucre, est le mieux indiqué pour pourvoir à l'indemnisation des tiers victimes des préjudices engendrés par son activité. Ceci correspondrait à l'idée selon laquelle le bénéficiaire d'une activité doit en supporter les externalités négatives. Ce raisonnement comporte le risque de consacrer l'irresponsabilité de l'État dans la mesure où les victimes n'ont pas la possibilité de se retourner vers ce dernier, alors qu'elles ont perdu leur droit de propriété. L'État, principal protecteur des

droits des citoyens, se retrouve ainsi injustement exonéré de ses responsabilités. Un autre raisonnement invoquerait une situation de fait : de par l'incapacité de l'État à honorer ses engagements financiers au titre d'indemnisation, le concessionnaire minier accepte de les assumer lui-même pour éviter que sa responsabilité sociale ne soit engagée en cas de violation des droits fondamentaux des populations locales. En effet, les ONG et autres organisations de défense des droits de l'homme deviennent de plus en plus sensibles aux moindres activités économiques attentatoires aux droits et libertés des tiers, notamment des communautés locales. Cependant, le contrat minier signé entre l'État congolais et Banro Corporation ne concerne que les deux parties. Ces dernières devraient alors indemniser solidairement les tiers lésés, en l'occurrence les populations locales, par l'exécution du contrat. Et ce, en vertu du principe de la relativité des contrats. Ainsi, en se dédouanant de toute responsabilité, l'État congolais prive les victimes de l'option de se retourner soit contre l'État, soit contre le concessionnaire, soit contre les deux pour se faire indemniser. Il s'agit donc là d'une restriction des droits des victimes. L'indemnité devant être juste et préalable, il est dans l'intérêt des victimes de voir l'État et le concessionnaire minier s'en partager la responsabilité. L'État gagne également à accepter ce partage de responsabilités, car, ce faisant, il accroîtrait son pouvoir de négociation vis-à-vis de l'entreprise qui n'est plus seule à assumer toutes les charges.

3.2. Regard critique sur le processus d'indemnisation des populations par Banro Corporation à Twangiza

Parlant de l'indemnisation dans la quasi-expropriation, Lacasse soutient que « pour être juste, l'indemnité doit être intégrale » (Lacasse 2013 : 570). Ce qui signifie que « même le plus petit dommage doit être réparé » (*Idem* : 596). Quid donc des communautés locales expropriées de leurs terres à Twangiza ? Signalons d'entrée de jeu que, dans le cadre de notre étude, seul le caractère « juste » de l'indemnisation sera examiné. Il convient avant cela de présenter les différentes caractéristiques du processus d'indemnisation des populations à Twangiza.

Un processus au départ basé sur des échanges participatifs

Ces échanges étaient menés dans le « Forum communautaire pour le déplacement » institué à cet effet et composé des représentants de la communauté, des autorités locales et de Banro (Twangiza Mining sarl, Protocole d'accord 2010 : 2). Les principales questions traitées étaient liées à l'indemnisation des cultures, plantes et immeubles, au choix du site de relocalisation ainsi qu'au sort à réserver aux tombes contenues dans les parcelles devant revenir à Banro Corporation. Ces échanges ont souvent donné lieu à des débats houleux entre

les parties. Ce fut notamment le cas des séances du 3 et 9 décembre 2009 ainsi que du 20 janvier 2010, lors desquelles la question de la détermination du taux d'indemnisation et des mécanismes de compensation a été débattue (Forum communautaire consultatif de Luhwindja/Twangiza Mining sarl 2010 : 5, 7). Les travaux du Forum ont débouché sur l'élaboration d'un document intitulé « Barème de taux d'indemnisation des cultures agricoles ainsi que les modalités de remplacement ou de compensation des divers biens spécifiés par les parties » (Twangiza Mining sarl, Protocole d'accord 2010 : 2). Ce barème a été adopté lors du Forum communautaire consultatif réuni le 27 janvier 2010, et signé officiellement le 28 janvier 2010 (Forum communautaire consultatif de Luhwindja/Twangiza Mining sarl 2010 : 8).

Un processus caractérisé par un effacement progressif de la communauté au profit de l'autorité locale

Deux éléments essentiels permettent de soutenir que les travaux du Forum ont conduit à un effacement de la communauté locale qui au départ était intervenante et actrice directe des travaux. Elle est absente tant de la signature du protocole que du suivi de l'exécution des résolutions. C'est plutôt la *mwamikazi* – chef de chefferie – qui a, en effet, signé le protocole en lieu et place de la communauté (Twangiza Mining sarl, Protocole d'accord 2010 : 3). Ce qui confère juridiquement à la communauté locale le statut de tiers vis-à-vis du protocole. Au-delà de la controverse sur la représentativité de la communauté locale par la *mwamikazi* (Geenen & Claessens 2013 : 104), nous estimons que cette subrogation de la communauté par son chef n'est pas conforme à l'esprit du Forum qui se voulait participatif en impliquant directement la population à toutes les phases du processus. L'on ne comprend d'ailleurs pas pourquoi la communauté a été exclue de la signature, mais admise à signer les annexes qui tirent pourtant leur valeur juridique du protocole lui-même. En outre, l'analyse dudit protocole démontre que la communauté est quasi absente dans le suivi tant de la mise en œuvre que des autres résolutions prises dans les annexes. En effet, pour son exécution, le texte prévoit l'institution d'une équipe d'experts constituée limitativement du chef de poste d'encadrement administratif de Luhwindja, de deux représentants désignés et mandatés par la chefferie de Luhwindja et de trois représentants de la Twangiza Mining sarl (Twangiza Mining sarl, Protocole d'accord 2010 : 3). Tous ces experts sont également signataires de l'acte, ce qui en fait des juges et parties.

Un processus écartant la société civile

La société civile locale a été parmi les grands absents des travaux du Forum communautaire. Ainsi fait-on rarement allusion à elle dans ledit Forum.

Pourtant, étant en principe proche de la communauté, elle aurait dû, par sa maîtrise des réalités et problèmes locaux, contribuer efficacement à ses travaux et à la mise en œuvre de ses résolutions. En effet, la société civile joue un grand rôle dans la promotion et la défense des droits des communautés locales face à ce qu'elle appelle du reste « l'exploitation effrénée des ressources naturelles sur le continent africain » (Déclaration de Conakry 2011 : 1). C'est ainsi qu'à l'issue du séminaire régional sur l'exploitation des ressources naturelles et les droits des communautés riveraines tenu à Conakry du 13 au 15 mars 2011, les représentants de certaines sociétés civiles africaines, dont celle de la RDC, avaient dénoncé leur « non-participation dans le processus d'élaboration et de validation des contrats d'exploitation des ressources naturelles et dans (...) le déplacement, la dépossession des terres, la réinstallation et la relocalisation des communautés locales » (*Idem*). Au Sud-Kivu, certaines organisations telles que l'OGP attachent un intérêt particulier aux questions minières. Elles n'interviennent cependant qu'en aval, dans la mesure où on ne les associe guère aux processus de négociation, de conclusion et d'exécution des contrats miniers. Dans la plupart des cas, elles n'interviennent que pour dénoncer les effets pervers de ces contrats, notamment sur les communautés locales. Une telle intervention est cependant trop peu suivie d'effets.

3.3. Du barème d'indemnisation

Ce document, issu des travaux du Forum communautaire, comprenait essentiellement deux rubriques : la rubrique des cultures et des structures. Seuls les préjudices matériels avaient donc été pris en compte.

De l'indemnisation des cultures

La rubrique du barème consacrée à l'indemnisation des cultures pêche notamment par manque d'exhaustivité, d'objectivité et de clarté. On constate, par exemple, que des plantes rarement cultivées dans les milieux, car non adaptées au climat local – manguier, sombe radi⁹, papayer, etc. –, sont reprises avec un taux d'indemnisation parfois supérieur ou égal à celui des cultures courantes telles que celles des bananiers. Par ailleurs, ceux-ci, présents en quantité à Luhwindja, comme dans tous les villages de l'Est de la RDC, ne sont indemnisés que s'ils portent des épis, alors que, agronomiquement parlant, les épis sont le propre des céréales.

⁹ Plante dont les feuilles ressemblent à celles des manioc. Elle est courante dans les milieux urbains où ses branches et ses feuilles, très longues et denses, servent à s'abriter des rayons du soleil. Cependant, cette plante est pratiquement ignorée dans les milieux ruraux.

Les bananiers dits « sans épi » ne sont donc pas pris en compte. Or, une réparation intégrale supposerait que les préjudices actuels aussi bien que futurs soient remboursés. Par ailleurs, un bananier, quel que soit son développement, peut avoir occasionné des dépenses dans le chef du propriétaire, notamment en termes d'entretien. Ces dépenses ne sauraient être ignorées lors de l'indemnisation. Cette sous-estimation des dommages se retrouve également au niveau de la détermination du prix de certaines espèces végétales de valeur. Tel est le cas notamment du quinquina – appelé quinine dans le barème. Pour rappel, cet arbuste permet de fabriquer la quinine, efficace contre le paludisme, et constitue une des spécificités de l'Est de la RDC. Il est rare et donc cher sur le marché. Cependant, le quinquina est indemnisé presque au même taux que le petit eucalyptus – 3,58 dollars américains dans la phase d'exploration et 5,38 dollars américains dans celle d'exploitation – alors qu'une tige de quinquina déjà épluchée coûte à elle seule en moyenne 5 dollars américains sur le marché. La matière première, à savoir les écorces, coûte encore plus cher que les tiges. Il s'agit en effet d'arbres médicinaux dont les écorces se vendent séparément de leurs tiges. On pourrait multiplier les exemples montrant le caractère inapproprié du barème.

De l'indemnisation des biens fonciers et immeubles

Dans une formule générale et assez laconique inscrite dans la rubrique « Des structures », il était notifié que des maisons devraient être construites pour les familles délocalisées, afin de compenser les maisons abandonnées. Le barème précisait également qu'« en ce qui concerne leurs dépendances ou ouvrages secondaires, une indemnisation en argent au taux de 150 % » serait appliquée. Lorsque l'on interroge la loi minière, on apprend à l'article 281 que l'indemnisation des occupants du sol doit correspondre soit au loyer, soit à la valeur du terrain lors de son occupation, augmentée de la moitié – soit 150 %. Cette loi fait donc la distinction entre une privation momentanée de jouissance, auquel cas il faut payer un loyer, ou une privation définitive qui appelle un paiement de la valeur du terrain augmentée de la moitié. Sans entrer dans les particularités relatives aux modalités d'accès au sol, au regard notamment des pratiques locales en RDC, nous constatons que Banro Corporation a fait une interprétation et une application opportunistes de cette disposition légale. En effet, la société canadienne indemnise au taux de 150 % uniquement des huttes et cases qu'elle considère comme faisant partie des « dépendances et ouvrages secondaires », et qui pourtant ne représentent pas grand-chose en termes de valeur, alors que, d'après l'article 281 du code minier sus-indiqué, c'est aussi le sol qui devrait l'être – valeur du terrain. Pour ce faire, Banro Corporation a préféré se référer à l'article 219 de la loi dite foncière de 1973 qui dispose que : « le droit de jouissance d'un fonds n'est légalement établi que par un certificat

d'enregistrement du titre concédé par l'État (...) ». Or, les populations vivant en milieu rural occupent généralement les terres en vertu de la coutume et ne sont donc pas détentrices de titres sur lesdites terres. Elles ne tombent du reste pas sous le coup de l'article 219 précité qui ne s'applique par principe qu'à des terres dites urbaines. En effet, l'article 389 de la même loi prévoit qu'une ordonnance du chef de l'État interviendrait pour régler les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres par ces personnes. Cette ordonnance se fait toujours attendre. En résumé, Banro Corporation a indemnisé le secondaire au lieu du principal. Notons que ceci est loin d'être la méthode exclusive à l'usage de l'entreprise minière ; on observe généralement que la pratique des expropriations en RDC suit le même schéma, c'est-à-dire que la valeur foncière n'est pas prise en compte, étant donné que le sol appartient à l'État (Mugangu 2008 : 391, 392 et 408).

D'autre part, la décision de n'indemniser que les dépendances et les ouvrages secondaires met Banro Corporation en porte-à-faux par rapport à certaines de ses pratiques. En effet, dans l'accord de déménagement du 24 juin 2010 signé entre Banro et la partie X¹⁰, il est clairement stipulé que « (...) la famille reconnaît avoir procédé conjointement avec la Société Twangiza Mining à l'inventaire de tous les biens évalués en termes de champ(s) et de maison(s) construites(s)... dont le coût est de 9486,8 dollars remis à la famille par Twangiza Mining sarl ». Partant de cette clause, on affirme que, dans la pratique, l'indemnisation concernait indistinctement le fond et les ouvrages qu'il contenait contrairement à ce qui était affirmé dans le barème. Pour ce cas précis, l'absence d'éléments justifiant le montant de l'indemnisation ne permet pas d'en apprécier la justesse.

Par ailleurs, la qualité des maisons construites en faveur des délocalisés a suscité des contestations tant de la part du Gouvernement congolais que des ONG, voire des bénéficiaires eux-mêmes. En effet, dans la lettre de constat n° CAB.MIN/MINES/0956 du 25 octobre 2010, le ministre congolais des Mines, s'adressant directement à Banro, observait, après son passage à Twangiza, que certaines réalisations n'avaient pas tenu compte des recommandations du Gouvernement, d'autres avaient été construites sans avoir préalablement consulté le ministre des Mines, pendant que le standard des infrastructures telles que les maisons, les écoles et les églises ne remplissait pas « toutes les normes de modernisation des contrées affectées » par le projet Banro. Il a purement et simplement demandé à Banro de « revoir les dimensions des maisons » et « d'améliorer les réalisations déjà faites ». Ce constat se passe de tout commentaire.

¹⁰Pour des raisons de confidentialité, les auteurs préfèrent ne pas citer le nom de la personne concernée.

Abondant dans le même sens que le ministre des Mines, l'ONG « Observatoire, Gouvernance et Paix » avait, pour sa part, constaté que les maisons remises aux délocalisés étaient exiguës et que, d'autre part, elles étaient dépourvues de titres. Elle a alors suggéré à Banro d'octroyer des titres aux familles délocalisées¹¹. Concernant l'exiguïté, Banro affirme que la taille des maisons et les matériaux de construction sont supérieurs aux conditions de vie précédentes et excèdent les normes internationales (Banro Corporation, *Rapport 2013* : 15). Les paysans, quant à eux, ont soulevé une dimension importante liée au fait que dans leurs clôtures, ils avaient plusieurs huttes et/ou maisonnettes où habitaient séparément les filles, les garçons, les parents, les grands-parents, etc. Sur le site de leur relocalisation, une maison de deux ou trois chambres était remise à chaque famille où tout le monde était obligé de se confiner. En outre, invoquant des préoccupations d'ordre environnemental et technique, certains relocalisés soutiennent que « l'entreprise leur a construit des maisons en briques non cuites lesquelles se fendent avec la pluie et créent des ouvertures dans les murs ». Cela pose des problèmes de promiscuité, de réduction de l'espace d'intimité et de distance sociale qui gênent l'équilibre des rapports que les membres de la famille entretiennent entre eux¹².

S'agissant de la question des titres, Banro semble en avoir perçu la pertinence. C'est ainsi que la compagnie a fait savoir qu'elle travaillait « avec la division des titres fonciers, la division du cadastre et la chefferie de Luhwindja pour l'octroi de 200 titres aux 200 familles à relocaliser ». Quant au site de relocalisation, il s'agit en effet de Cinjira, collines situées à 1700 mètres d'altitude avec un climat très froid (Geenen & Claessens 2013 : 102), donc difficilement habitables pour des populations vivant jusque-là dans des zones de basse altitude plus chaudes. L'accès à ce site est systématiquement contrôlé par les services de sécurité de Banro Corporation. Lors de nos descentes sur le terrain en décembre 2012, seules les ambulances médicales étaient épargnées par le contrôle. Les autres visites en voiture ou à pied étaient conditionnées par une autorisation spéciale préalablement sollicitée et obtenue auprès de l'administration de Banro Corporation. Certains relocalisés nous ont d'ailleurs déclaré qu'ils éprouvent le sentiment de vivre dans une sorte de prison à ciel ouvert, pire dans une sorte de camp de concentration¹³. Éprouvant d'énormes difficultés à s'adapter à ce nouveau mode vie, nombreux sont les relocalisés qui abandonnent le site de Cinjira. Certains se considèrent désormais comme des réfugiés dans leur propre terroir, alors que d'autres menacent carrément de regagner

¹¹ Voir www.ogprdc.org.

¹² Entretien avec un groupe de creuseurs relocalisés trouvés au carré minier de Kadumwa le 8 décembre 2012.

¹³ Entretien avec un groupe de relocalisés au carré minier de Mwana en décembre 2012.

les terres dont ils ont été dépossédés. Ceci est révélateur d'une cohabitation difficilement pacifique entre Banro Corporation et les personnes délocalisées. La société minière pourrait craindre l'éclatement de cette tension sociale. Pour rappel, à la fin du mois d'octobre 2012, « 238 des 463 ménages avaient été relocalisés sur ce site » (Banro Corporation, *Rapport 2013* : 5).

3.4. De la non-prise en compte des préjudices moraux dans l'indemnisation

L'indemnisation des délocalisés se caractérise également par l'ignorance de certains préjudices moraux. Un premier préjudice moral ignoré est lié à l'importance que la population accorde à certaines plantes dans les pratiques locales, phénomène apparemment méconnu par Banro Corporation. C'est le cas du bananier. En effet, de toutes les cultures ayant fait l'objet d'indemnisation, la bananeraie est sans nul doute la plus importante pour le villageois de Luhwindja du point de vue culturel. Cette culture s'inscrit en effet dans la trilogie de biens autour desquels se structure la vie quotidienne des *bashi*¹⁴, à savoir la terre, le bananier et la vache¹⁵. En conséquence, les 3,90 dollars américains donnés « par épi » peuvent ne rien représenter aux yeux des expropriés pour qui tout l'équilibre social se trouve perturbé du fait, en particulier, de la perte de leurs bananeraies occasionnée par la perte de leur terre.

Un tel préjudice, à vrai dire, s'avère difficile à évaluer pécuniairement alors que l'entreprise est tenue, rappelons-le, à l'indemnisation même du dommage le plus petit (Lacasse 2013 : 596). Il peut cependant être symboliquement réparé. En droit, les préjudices moraux sont, en effet, symboliquement réparés par le juge qui détermine, *ex aequo et bono*, le taux de la réparation. La voie judiciaire reste ainsi ouverte à toute personne qui éprouverait un tel préjudice. Un autre préjudice moral non pris en compte lors de l'indemnisation résulte du fait que les terres expropriées représentaient également des lieux de sépultures d'ancêtres et autres proches parents des personnes déplacées¹⁶. En effet, lorsqu'une

¹⁴ Terme utilisé de façon générale pour désigner les tribus qui peuplent les chefferies de Walungu, Kabare, Luhwindja, etc., dans la province du Sud-Kivu.

¹⁵ Ces trois éléments paraissent être étroitement liés et revêtent une importance culturelle évidente dans le milieu. Ainsi la vache fertilise la terre et permet aux bananiers de bien pousser. Inversement, les bananeraies, à leur tour, nourrissent les vaches. Cette disposition fait le bonheur de l'homme – *mushi* – étant donné que la vache et la banane, en particulier le vin de banane, constituent la dot qui permet au *mushi* d'épouser une femme et de fonder une famille, cellule de la société. En conséquence, l'appréciation du taux d'indemnisation de l'un appellera à un retour sur la place occupée dans la trilogie. Entretien avec les délocalisés retrouvés à Mwana en décembre 2012. Voir également le documentaire du réalisateur et cinéaste Dieudonné Mweze Ngangura diffusé vers 1995 et mettant en exergue ladite trilogie dans le Bushi.

¹⁶ Entretien avec Monsieur X, PDG dans le carré minier de Kadumwa, en décembre 2012.

personne meurt au village, la pratique veut qu'elle soit enterrée dans la parcelle même où elle habitait de son vivant. La quasi-totalité des parcelles du village sont donc également des lieux de sépulture. Ainsi, la délocalisation des populations opérée par Banro Corporation a eu également pour conséquence l'exhumation des corps et la destruction des tombes. D'autre part, si le code minier prévoit des restrictions aux occupations d'un terrain servant de cimetière (Cabinet du président de la République, Loi n° 007/2002 : article 279 al. 1 *litera a*), il semble par là ignorer que dans la quasi-totalité des villages congolais toutes les parcelles renferment des tombeaux et pourraient, par voie de conséquence, être assimilées à des cimetières. Il importe que, *de lege ferenda*, le législateur congolais tienne également compte de cette dimension sociale.

Conclusion

Partant de l'expérience de Banro Corporation à Twangiza, notre étude a examiné la nature juridique des mesures de délocalisation qui, à bien des égards, affectent les droits de propriété des communautés locales. Son apport a consisté, en amont, à la recherche de la qualification juridique correspondant à ces mesures de délocalisation et, en aval, aux conséquences juridiques attachées à cette qualification.

Par un examen de la législation et de la pratique congolaises, et à la lumière du droit comparé ainsi que de la doctrine, il est apparu que les délocalisations des populations à Twangiza peuvent être qualifiées de mesures relevant de la quasi-expropriation appelée « expropriation de fait ». Nous l'avons également appelée « expropriation voilée ou innommée ». Celle-ci s'apparente à l'expropriation formelle puisqu'elle a pour effet d'opérer un transfert définitif et forcé de la propriété au profit d'une personne publique ou privée exerçant une activité considérée, à certains égards, d'utilité publique. Elle se distingue cependant de l'expropriation formelle par le fait qu'elle n'est pas explicitement désignée comme telle et elle n'obéit pas le plus souvent à la même procédure que celle organisant une expropriation formelle. Elle doit dès lors s'accompagner d'une indemnité juste et préalable au même titre que l'expropriation formelle.

Dans le cadre de notre étude, le bénéficiaire d'une telle expropriation est une personne privée, en l'occurrence la société minière de droit canadien Banro Corporation dont l'activité rentre dans le cadre de la politique économique et sociale de la RDC et peut justifier de ce fait des mesures d'expropriation. Cependant la quasi-expropriation ne saurait être une alternative à l'expropriation formelle, comme l'a notamment rappelé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire James. L'État congolais devrait adopter des mesures claires et non équivoques, qui sécurisent à la fois les communautés expropriées et l'entreprise minière au profit de laquelle l'expropriation est faite. L'État

congolais devrait ainsi éviter de reposer tout le processus d'expropriation et d'indemnisation, ainsi qu'une gamme de fourniture de services de base, sur la seule entreprise minière pour ne se contenter que de capter les rentes financières fournies par l'entreprise. Étant seule ou presque à assumer les risques – dont les tensions sociales – et les charges liées à son implantation, l'entreprise en profite pour accroître son pouvoir de négociation tant vis-à-vis de l'État que des communautés locales. En outre, ce cas de Twangiza, qui est loin d'être un cas isolé, actualise l'impérieuse nécessité de compléter, voire de réformer, la législation foncière en vigueur en RDC, laquelle, depuis 1973, a conféré à l'État le monopole de la propriété foncière, les particuliers ne pouvant avoir sur le sol que des droits de jouissance. Cette législation s'est limitée à mi-chemin, car elle a renvoyé le régime applicable aux terres rurales à une ordonnance présidentielle qui n'est jamais intervenue jusqu'à ce jour où nous mettons le dernier point à cet article. L'insécurité juridique frappe toutes les communautés établies sur des terres rurales sur lesquelles elles n'ont pas de titre opposable. C'est donc du fait de la législation étatique actuellement en vigueur que la valeur de la terre, propriété inaliénable et exclusive de l'État, n'est pas prise en compte lors des indemnisations en cas d'« expropriation », alors que les populations peinent à y avoir accès et que la terre représente pour elles l'unique moyen de survie. En prenant ses responsabilités, l'État législateur et protecteur agirait en faveur d'une paix sociale dont toutes les parties ont besoin. La présence d'investisseurs est nécessaire au développement des communautés locales et les investisseurs ont intérêt à ce qu'un climat de paix, de respect et d'acceptation mutuels règne entre eux et ces communautés pour garantir notamment la sécurité de leurs investissements. Cela passe par l'adoption des meilleures règles et pratiques. Le cas de Banro Corporation à Twangiza devrait ainsi servir de leçon et non d'exemple, leçon pour repenser le présent et prévenir l'avenir. Pourtant, ce cas tend à être érigé en modèle. En témoignent notamment les publicités qui en sont faites, ainsi que le rapport datant de 2013 sur le développement durable de Banro Corporation. Ce dernier nous apprend que Banro entend s'inspirer du modèle Twangiza-Cinjira pour délocaliser « 207 foyers dans le nouveau village de Mulanda au Maniema, actuellement en construction » (Banro Corporation, *Rapport 2013* : 15). Les mêmes causes ne risquent-elles pas de produire les mêmes effets ?

Anvers, février 2014

Bibliographie

Banro Corporation :

- Convention minière entre la République du Zaïre, la Société minière et industrielle du Kivu « Sominki » et Banro Resources Corporation du 13 février 1997. Kinshasa.
- Décret n° 0021 du 17 mars 1997 portant approbation de la convention minière signée le 13 février 1997 entre la République du Zaïre, la Société minière et industrielle du Kivu « Sominki » et Banro Resources Corporation. Kinshasa.
- Accord de règlement amiable entre la République démocratique du Congo et Banro Corporation du 18 avril 2002. Kinshasa.
- Avenant n° 1 à la convention minière du 13 février 1997 entre la République démocratique du Congo et la société Banro Corporation du 18 avril 2002. Kinshasa.
- Décret n° 026/2003 du 13 mars 2003 autorisant la fondation de la Société par actions à responsabilité limitée dénommée Banro Congo Mining. Kinshasa.
- Accord de déménagement entre Banro Corporation & partie X du 24 juin 2010.
- Avenant n° 2 à la convention minière du 13 février 1997 entre la République démocratique du Congo et la société Banro Corporation du 13 juillet 2010. Kinshasa.
- *Rapport de durabilité de l'entreprise pour 2012*. www.banro.com/i/pdf/Banro_CSR_2011_FRENCH.pdf (consulté le 15 octobre 2013).
- *Rapport 2013 sur le développement durable*. Toronto : Freeman Communications. www.banro.com/i/pdf/Banro-CSR-2013-FRENCH.pdf (consulté le 15 octobre 2013).

Bianchini, R. & Pontaut, J.-M. 2001 (14 juin). « Deux embarrassants cadavres congolais ». *L'Express*. Disponible sur http://www.lexpress.fr/informations/deux-embarrassants-cadavres-congolais_642719.html (consulté le 30 novembre 2013).

Boshab, E. 2013. *Entre la révision de la Constitution et l'inanition de la nation*. Bruxelles : Larcier.

Braeckman, C. 2001 (8 octobre). « Congo. Dans cette affaire, liée à l'assassinat de Kabila père, un Belge est toujours détenu à Lyon. Retour sur le mystère des corps calcinés dans l'Isère ». *Le Soir*. Disponible sur http://archives.lesoir.be/congo-dans-cette-affaire-liee-a-l-assassinat-de-kabila-_t-20011008-Z0L0K6.html (consulté le 30 novembre 2013).

Bucekuderhwa, C., Bidubula, G. & Balembe E. 2013. « Vulnérabilité et stratégies de gestion des risques dans les zones d'exploitation minière artisanale. Le cas des creuseurs d'or de Mukungwe, Burhinyi et Luhwindja ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 89-115.

Cabinet du président de la République :

- Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier. *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 43^e année, numéro spécial. Loi n° 015/2002 du

16 octobre 2002 portant code du travail. *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 43^e année, numéro spécial.

- Constitution de la République démocratique du Congo. 18 février 2006. *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 47^e année, numéro spécial.

- Décret n° 011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat minier ayant pour objet les ressources naturelles. *Journal officiel de la République démocratique du Congo* 52^e année, numéro spécial.

« Déclaration de Conakry ». 2011 (15 mars). Conakry. www.publishwhatyoupay.org/fr/resources/declaration-de-conakry (consulté le 10 octobre 2013).

Forum communautaire consultatif de Luhwindja/Twangiza Mining sarl. 2010 (28 janvier). *Résumé des travaux du sous-comité en charge de la question compensation du 28 janvier 2010*.

Geenen, S. 2011. « Constraints, opportunities and hope: artisanal gold mining and trade in South Kivu (DRC) ». In A. Ansoms & S. Marysse (éd.), *Natural resources and local livelihoods in the Great Lakes region in Africa: a political economy perspective*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, pp. 192-214.

Geenen, S. 2011. « Local livelihoods, global interests and the state in the Congolese mining sector ». In A. Ansoms & S. Marysse (éd.), *Natural resources and local livelihoods in the Great Lakes region in Africa: a political economy perspective*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, pp. 149-169.

Geenen, S. & Kamundala, G. 2009. « Qui cherche, trouve ? Opportunités, défis et espoirs dans le secteur de l'or à Kamituga ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 183-213.

Geenen, S., Kamundala, G. & Iragi, F. 2011. « Le pari qui paralysait : la suspension des activités minières artisanales au Sud-Kivu ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011*. Paris : L'Harmattan, pp. 161-183.

Geenen, S. & Claessens, K. 2013. « Disputed access to the gold sites in Luhwindja, Eastern DR Congo ». *The Journal of Modern African Studies* 51 : 85-108.

Gondard-Delcroix, C. & Rousseau, S. 2004. « Vulnérabilité et stratégies durables de gestion des risques : Une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar ». *Développement durable & territoires. Dossier 3 : Les dimensions humaine et sociale du développement durable*. Disponible sur <http://developpementdurable.revues.org/1143>.

ICSID. 2000 (1 septembre). *Case No. ARB/98/7 : Banro American Resources, Inc. and Société aurifère du Kivu et du Maniema sarl. v. Democratic Republic of the Congo*. Washington.

Kamundala, G. 2013. « Exploitation minière industrielle et artisanale au Sud-Kivu. Possibilités d'une cohabitation pacifique ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 63-88.

Kennes, E. 2005. « The mining sector in Congo ; the victim of the orphan of globalization ? ». In S. Marysse & F. Reyntjens (éd.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa. The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 152-189.

Krenc, F. & Renauld, B. 2013. « Les Limites du droit de propriété et l'expropriation ». In D. Renders (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*. Bruxelles : Bruylant, pp. 15-62.

Lacasse, D. 2013. « L'Indemnité et la quasi-expropriation ». In D. Renders (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*. Bruxelles : Bruylant, pp. 565-599.

Marysse, S. & Geenen, S. 2008. « Les contrats chinois en RDC : L'impérialisme rouge en marche ? ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 287-313.

Marysse, S. & Tshimanga, C. 2013. « La renaissance spectaculaire du secteur minier en RDC : où va la rente minière ? ». In S. Marysse & J. Omasombo (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : Musée royal de l'Afrique centrale-L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 82), pp. 11-46.

Mazalto, M. 2009. « Governance, Human rights and Mining in the DRC ». In B. Campbell (éd.), *Mining in Africa. Regulation and Development*. Londres-New York : Pluto Press, pp. 187-197.

Mugangu, S. 2008. « Crise foncière à l'Est de la RDC ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan, pp. 385-414.

Ndungu, A. & Kilosho, J. 2009. « La filière stannifère au Sud-Kivu : cas du coltan et de la cassitérite ». In F. Reyntjens & S. Marysse (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 215-244.

Raoul, O. 2013 (25 novembre). « Le Débat africain ». *Radio France internationale*.

RDC, ministre des Mines. 2010. « Lettre n° CAB.MIN/MINES/01/0956/2010 » (25 octobre).

Twangiza Mining sarl :

- Protocole d'accord passé entre la chefferie de Luhwindja et Twangiza Mining sarl du 28 janvier 2010.
- Lettre de transmission du protocole d'accord sur les compensations entre Twangiza Mining sarl et la chefferie de Luhwindja du 3 février 2010.
- Protocole d'accord signé entre Twangiza Mining sarl et la chefferie de Luhwindja du 5 juin 2010.

ENJEUX AUTOUR DES FORÊTS CONGOLAISES

*Cédric Vermeulen*¹

Les enjeux autour des forêts congolaises sont multiples. Ils sont habituellement abordés sous l'angle du « secteur forestier » avec des considérations sur l'évolution du couvert forestier et sa dégradation, la réforme du code forestier et ses avancées, les productions annuelles nationales du secteur forêt, les politiques nationales, internationales ou encore l'état de la gestion forestière en lien avec le secteur privé. Plusieurs de ces aspects ont été traités dans un état des lieux circonstancié publié dans le volume précédent de cette sous-série « Conjonctures congolaises » de la collection « Cahiers africains » (Van Acker 2013). Le propos de ce texte, qui complète donc cette contribution antérieure, est de soulever certains enjeux qui, bien que ne concernant pas toujours le secteur forestier proprement dit, auront des impacts considérables sur le futur du second massif mondial et la préservation de sa biodiversité unique. Sans souci d'exhaustivité, nous relèverons donc ici quelques études récentes qui touchent à ces sujets abordés dans certains cénacles et parfois ignorés des décideurs.

1. Superpositions et conflits dans l'affectation des terres

Un des premiers enjeux autour de la conservation des forêts en RDC réside dans l'absence d'aménagement du territoire à l'échelon national. Commune à d'autres pays d'Afrique centrale comme le Gabon ou le Congo-Brazzaville, cette problématique aiguë est à la base de nombreuses incohérences dans l'affectation des terres. Les permis miniers notamment sont attribués au mépris d'autres vocations. Il n'est ainsi pas rare de voir des concessions minières ou des permis d'exploration miniers (ou pétroliers) attribués sur des concessions forestières sous aménagement durable, voire à l'intérieur de parcs nationaux. Selon Eisen (2013), 7732 permis miniers couvrant une surface totale de près de 112 731 739 ha (soit 48 % du pays) auraient ainsi été attribués en 2011. Pour cette même année, Javelle & Veit (2012) notent que 816 de ces permis répertori-

¹ Laboratoire de foresterie tropicale et subtropicale, faculté de Gembloux Agro-bio Tech, Université de Liège, 2, passage des Déportés, 5030 Gembloux, Belgique (cvermeulen@ulg.ac.be) ; ERAIFT, École régionale d'aménagement intégré forestier tropical, Kinshasa, RDC.

riés auraient entamé leur phase d'exploitation sur une surface de 4,8 millions d'hectares, soit près de 4 % du pays. Toujours selon ces auteurs, 3,5 millions d'hectares de permis miniers seraient superposés à des aires protégées. Hallin (2013) ajoute que la seule province du Katanga avec sa biodiversité exceptionnelle liée à la formation forestière *miombo* est couverte à 72 % de concessions minières. Des chiffres inquiétants issus de sources variées, et qui soulignent surtout l'absence de données officielles à ce sujet. En outre, oubliés de ces chiffres liés aux grandes compagnies, ajoutons au tableau les centaines de milliers de creuseurs artisanaux illégaux qui exercent également leur activité en dehors de toute planification (de Failly 2013). Ce manque de planification n'est pas propre au seul secteur minier ; en l'absence d'aménagement du territoire, projets de cultures de rente à vaste échelle, de relance agricole ou REDD+² devront tous trouver une place physique qui, à défaut d'une réflexion d'ensemble, tiendra plus du degré d'influence du ministre en place que d'une quelconque politique en la matière. Mpoyi (2012) va plus loin en spécifiant que chaque ministère affecte des espaces, crée des droits, en annule d'autres sans tenir compte des affectations précédentes ni des droits préexistants, et il relève même une compétition effrénée entre ministères ayant compétences sur le domaine de l'État. Une manière de procéder qui aura des conséquences importantes non seulement pour la conservation du couvert forestier et de sa biodiversité, mais également pour les peuples qui en dépendent, dont on peut imaginer aisément qu'ils sont peu impliqués dans ces types de processus par influence. Il y a donc urgence à mettre en œuvre l'article 56 de la loi foncière, qui prévoyait une loi d'aménagement et d'équipement du territoire et d'investissements concertés et qui n'a jamais été votée. Notons enfin qu'en l'absence de cette nécessaire approche intersectorielle d'affectation du territoire, les plaidoyers pour un zonage participatif du secteur forêt développés par certaines ONG spécialisées autour des droits des populations³ ne constitueront pas une solution, ni pour sécuriser le couvert forestier ni pour garantir des droits aux populations locales.

2. Alertes autour de la biodiversité animale

La conservation de la biodiversité et du couvert forestier concerne autant les aires protégées que les zones en dehors de celles-ci. Bien qu'une politique volontariste soit affichée en matière d'extension des aires protégées, dont la superficie totale cumulée devrait atteindre l'objectif ambitieux de 17 % du terri-

² REDD+, pour « Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation », est un mécanisme international visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le lecteur se référera pour un point sur ce sujet en RDC à Van Acker (2013).

³ Voir notamment Rainforest Foundation dans Eisen 2013.

toire national (Afriquinfos 2012), la situation de celles déjà existantes en RDC est très préoccupante. La plupart sont en effet sous le contrôle partiel de groupes armés : *Inyele* à la Salonga, *Simba* à la Maïko, *FDLR* et *raia mutomboki* au Kahuzi-Biega, *Mai Mai Gédéon* dans l'Upemba, etc. Dans la plupart des cas, l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN) entretient avec ces groupes un *gentleman agreement* plus ou moins pacifique qui partage l'aire protégée en « secteurs » contrôlés qui par l'État, qui par les groupes armés. L'étude reste à faire quant aux surfaces qui restent sous le contrôle des instances officielles, mais on peut considérer que, dans la plupart de ces aires protégées, 30 à 50 % de la superficie sont soustraits à la conservation. Et ces groupes armés ne sont pas inactifs en termes de prédation des ressources naturelles ; selon les circonstances, exploitation minière artisanale ou exploitation du charbon de bois détruisent l'écosystème, tandis que le braconnage fait rage pour nourrir les personnes impliquées dans ces trafics, comme le massacre des chimpanzés du Domaine de chasse de Bili-Uere suite à l'invasion par les orpailleurs artisanaux (Hicks *et al.* 2010). Il en résulte, selon l'évaluation nationale des aires protégées effectuées par l'UICN/PACO (2010), des aires protégées très sérieusement menacées par la conversion des terres (agriculture, mines...), la pollution, le braconnage et dont la plupart ne possèdent ni plan de gestion, ni personnel suffisant, ni budget adéquat. Selon cette étude, sur les 18 aires protégées actuelles, 5 sont gérées et soutenues efficacement par des partenaires (Garamba, Lomako, Kahuzi-Biega, Virunga, Okapi), 9 sont loin d'assurer les fonctions primaires de conservation (parcs nationaux de Kundelungu, Maïko, Salonga et Upemba, la réserve naturelle d'Itombwe, le parc des Mangroves, la réserve intégrale de Nsele et les domaines de chasse de Bombo Lumene et Bushimaïe), tandis que 4 ne sont déjà plus que virtuelles (Basse Kando, Bili Uere, Mangaï, Mont Hoyo). On peut donc s'interroger sur cette politique d'extension (certes souhaitable pour la biodiversité), dans la mesure où l'État congolais peine à gérer celles qui existent déjà, comme l'illustre bien le dossier spécial de la revue *Parcs et Réserves* (Misser 2013) consacré aux cinq parcs nationaux soutenus par l'UE en RDC.

Mais les conflits armés n'expliquent pas tout et la disparition de la grande faune ne se joue pas seulement dans les aires protégées ; le massacre silencieux des espèces animales concerne tout le Congo, et est principalement motivé par des raisons monétaires (90 % du gibier serait vendu en zone rurale : de Merode *et al.* 2004). Il se décline en trafics de viande de brousse à destination des grandes villes (par exemple Kisangani, voir Van Vliet *et al.* 2012), commerce du gibier associé au développement des grandes concessions forestières (Semeki 2013), jusqu'au braconnage international visant des espèces bien précises, tel qu'il a été documenté pour le parc national des Okapis (Beyers *et al.* 2011). À ce sujet, et pour prendre l'exemple d'une espèce charismatique

comme l'éléphant, une récente étude à l'échelle de l'Afrique centrale (Maisels *et al.* 2013) a montré que ces pachydermes avaient perdu 62 % de leurs effectifs et 30 % de leur surface de distribution ces dix dernières années (2002-2011). Hélas, une bonne partie de ces diminutions concerne la RDC.

Ces massacres n'auront pas seulement des conséquences sur les populations animales : les chercheurs préviennent depuis longtemps (voir notamment Fa *et al.* 2003) qu'une diminution de la viande de brousse disponible dans le bassin du Congo affectera la disponibilité en protéines et la ration alimentaire des peuples forestiers. Dans cette étude, les auteurs prédisent qu'en 2050 la RDC aura perdu pas moins de 78 % de sa fourniture protéique en gibier par rapport au niveau de référence de l'étude. Une catastrophe alimentaire à grande échelle dans un pays où les autres sources de protéines en milieu rural sont rares.

3. L'agriculture contre le secteur forêt ?

L'extension des cultures est désignée au niveau de l'ensemble des pays tropicaux comme une des principales causes de régression de la biodiversité (Phalan *et al.* 2013). Le secteur forestier est conscient que les enjeux agricoles menacent les massifs forestiers. Le sommet des trois bassins (Anonyme 2011) relève que les stratégies nationales de sécurité alimentaire (et notamment celle de la RDC), qui souhaitent lutter contre la faim, renforcer la production alimentaire intérieure et réduire la dépendance nationale vis-à-vis des importations, augmenteront bel et bien la pression sur les forêts. Mais ces stratégies nationales sont, elles, ignorantes, voire parfois antagonistes des politiques promues par les instances internationales liées à la conservation de la biodiversité, au stockage du carbone ou à la réduction de la déforestation. On se trouve ici dans un champ de tensions entre, d'une part, une vision axée sur des notions de bien public international (le CO₂, la biodiversité, etc.) dont les résultats des politiques peinent à trouver consistance sur le terrain, d'autre part, une faible gouvernance nationale, et enfin sur le terrain une « tragédie des communs » au sens d'Hardin, à savoir une compétition pour l'accès à une ressource limitée, menant à un conflit entre intérêt individuel et bien commun et dont la conséquence est la surexploitation de la ressource. Car dans le même temps, politiques agricoles en œuvre ou non, l'agriculture itinérante sur brûlis s'exprime au quotidien. Conjugée à une densité de population trop élevée, elle constitue un des facteurs majeurs de la déforestation et de la dégradation en RDC (Defourny *et al.* 2011). Certains auteurs, comme Brooks *et al.* (2006) qui considèrent l'Afrique centrale comme à faible risque de déforestation, ou encore Tollens (2010) pour la RDC, doutent que l'agriculture contribuera fortement à la destruction des forêts, mais les prédictions de Zhang *et al.* (2006) (taux de déforestation qui passerait de 0,3 % actuellement à 1,2 % en 2030) semblent pourtant être confirmées par les

tendances publiées dans l'état des forêts (de Wasseige *et al.* 2012). Phalan *et al.* (2013) soulignent par ailleurs que les hypothèses avancées en 2006 ne sont plus d'actualité. Quoi qu'il en soit, tant que les secteurs agricole et forestier finiront d'occuper des espaces différents, il n'est pas vain de penser que les efforts des uns risquent de ruiner ceux des autres. Certains cénacles s'efforcent pourtant de discuter encore récemment de cet antagonisme, proposant des solutions techniques, la plupart tournées vers une hypothétique intensification douce de l'agriculture itinérante. Mais il est manifeste que le sujet n'est pas encore pris en main ni par les bailleurs ni par le monde politique congolais, tandis que sur le terrain les agriculteurs par millions continuent leur œuvre quotidienne, ignorants des discussions passionnelles d'experts dont ils font l'objet. Un cas typique d'antagonisme entre acteurs luttant pour leur survie quotidienne et les intérêts internationaux de sauvegarde des forêts tropicales.

4. Conversion forestière : l'avancée des cultures de rente

Les cultures de rente, et particulièrement celle de l'huile de palme, sont en expansion en Afrique centrale, et la RDC n'échappe pas à la règle. Désignées par des ONG spécialisées comme une menace majeure pour la conservation des forêts, elles constituent en effet un enjeu bien différent de l'exploitation forestière (cible préférée des mêmes ONG lors de la décennie précédente) dans la mesure où elles n'impliquent plus une exploitation sélective des forêts, mais bien une conversion d'un écosystème naturel en une vaste monoculture. Le rapport militant *Seed of destruction* (Rainforest 2013) dresse un réquisitoire sévère contre cette expansion : manque de transparence, absence d'aménagement du territoire, impacts sociaux (sécurité alimentaire, impacts culturels...) et environnementaux sévères (dont émission massive de CO₂), etc. En ce qui concerne la RDC, la synthèse de Carrere (2010) insiste surtout sur le passé sombre de la culture du palmier, intimement liée à la politique coloniale. Après un aperçu historique, il note un basculement dans les pratiques en 2009 avec le retour des grands investisseurs, du moins dans les intentions.

Mais les ONG ne semblent pas les seules à craindre ce scénario d'extension massive. Le rapport des experts McKinsey prédit jusqu'à 2 millions d'hectares de forêts converties en palmiers à huile avant 2030, scénario entériné par la stratégie REDD+ (MECNT 2009, qui prédit entre 1,6 et 3 millions d'hectares) et qui en dit long sur l'impuissance du ministère des Forêts à réguler le mouvement, puisqu'il en fait déjà une donne acquise. Un scénario qui ne convainc cependant pas tout le monde. Tollens (2010) avance des arguments comme l'instabilité politique et foncière, l'état des infrastructures, le mauvais climat d'investissement, ou encore une loi sur le capital des grandes entreprises, pour rester sceptique sur cette extension. Il prédit au contraire que seules

d'anciennes plantations seront éventuellement rajeunies. L'état des investissements actuels semble lui donner raison pour l'instant. Il est vrai que le site Internet *Doingbusiness* (<http://doingbusiness.org/rankings>) spécialisé dans le conseil aux grands investisseurs classe la RDC dans le top cinq (sur 185) des pays où il est le moins facile d'investir, tandis que le classement annuel de l'ONG *Transparency International* concernant les pays les plus corrompus au monde situe en 2012 la RDC, sur 176 pays, en 160^e position (échelle inverse) en termes de corruption (voir <http://cpi.transparency.org>). Karsenty (2010) est d'accord avec cette vision, mais souligne les efforts entrepris par les bailleurs de fonds et particulièrement la Banque mondiale pour changer cette donne, notamment en termes d'infrastructures. Quoi qu'il en soit, et pour revenir au palmier à huile, ce n'est pas la tentative de certification *via* le label RSPO (Round Table on Sustainable Palm Oil⁴), soi-disant garant de la durabilité de l'huile de palme, qui rassurera : malgré la participation étonnante du WWF, les industriels y sont en effet juges et parties, ce qui limite considérablement la crédibilité de cette certification. Son laxisme est également souligné par de nombreuses ONG activistes (voir notamment Rainforest 2013, ou le site « stop huile de palme⁵ »), qui dénoncent autant la tentative du lobby agro-industriel de persévérer dans la pratique de conversion des forêts sous couvert de bonne conduite que le mélange organisé des huiles de différentes origines ou encore le fait que, quel que soit le comportement de ses membres, aucune entreprise n'ait jamais été exclue du label.

5. Un accaparement des terres silencieux

Cet engouement agricole pour les cultures de rente est également dénoncé par certaines ONG internationales, pour le phénomène d'accaparement des terres sous-jacent au processus. Dans une étude que l'on peut qualifier de militante sur l'Afrique centrale et de l'Ouest et portant sur les impacts sociaux et environnementaux de l'acquisition de terres à grande échelle, Richards (2013) note que ce phénomène s'accompagne i) d'un déni de la tenure foncière coutumière, ii) d'une participation faible des populations et d'un processus entaché par la coercition, la pression politique, la tromperie et la contestation violente, iii) de dédommagements minimaux accordés aux ayants droit locaux, iv) de conditions d'emplois défavorables, d'investissements sociaux minimaux, de destructions de sites sacrés et religieux et v) d'une augmentation des conflits intra- et extracommunautaires. Karsenty (2010) fait le point sur l'accapare-

⁴ En français « Table ronde de l'huile de palme durable », voir leur site de référence <http://www.rspo.org/>

⁵ <http://stophuiledepalme.doomby.com/>

ment des droits sur les terres en RDC, en évoquant une ambiance de rumeurs et d'agendas cachés, et en démontrant l'écart entre chiffres annoncés dans la presse et hectares réellement mis en œuvre sur le terrain. Il en conclut qu'il est pour l'heure difficile d'estimer l'évolution future des acquisitions de droits sur les terres à vaste échelle.

6. L'explosion démographique

Le rapport FAO-OIBT préparé pour le sommet des Trois Bassins (2011) estime que dans le bassin du Congo la population doublera entre 2000 et 2030 pour atteindre 170 millions d'habitants en 2030. Selon Defourny *et al.* (2011), dans leur étude sur les causes de la déforestation, ce serait avant tout la démographie qui détermine la quantité de forêts affectées par la déforestation et la dégradation (en raison de la pratique de l'agriculture sur brûlis), bien au-delà de la présence d'exploitations forestières ou minières. Avec une population estimée à 60 millions d'habitants, un taux d'accroissement démographique parmi les plus élevés au monde (3,3 %) et un taux de population rurale important (67 % en 2007), les conditions pour que la population de la RDC constitue une des causes majeures de régression du couvert forestier sont réunies (Zhang *et al.* 2006). Il est à ce sujet frappant de constater que, même si certains acteurs du secteur forestier, comme la cellule nationale REDD, mettent le doigt sur le problème, peu de responsables politiques congolais ou d'instances internationales posent cette question, et, à défaut de poser le problème, qu'aucun plan national ou international n'existe pour proposer des pistes de réflexions et de solutions. Comme dans le cas de l'agriculture, le secteur de la santé évolue dans l'ignorance des préoccupations environnementales et aucune synthèse n'existe qui pourrait être traduite en politique globale cohérente. Et dans les cas où des plans existent, le lien conceptuel n'est pas explicite. Si l'on prend l'exemple du « Plan quinquennal de la province de l'Équateur 2011-2015 » (2010), ce dernier mentionne laconiquement « une démographie mieux maîtrisée », mais ne fait aucun lien entre augmentation démographique et dégradation environnementale. Et le planning familial est quasiment oublié dans les axes prioritaires d'action en matière de santé.

7. Ces villes qui mangent la forêt

Si la population rurale est importante en RDC, la population urbaine est, elle, en croissance rapide. Dans un État où l'approvisionnement en énergie électrique est largement déficient, les besoins en énergie domestique (pour la cuisine essentiellement) sont couverts par le bois-énergie, sous forme de

charbon de bois. Rien que pour la ville de Kinshasa, les besoins annuels ont été estimés à 4,9 millions de m³/an (Schure *et al.* 2011), soit 12 fois plus que la production nationale annuelle totale de bois d'œuvre issue de l'industrie forestière tant décriée dans les médias. Cette situation conduit à la détérioration des massifs forestiers aux alentours. Le taux de déforestation dans le bassin d'approvisionnement en bois-énergie de la ville de Kinshasa a été estimé à 0,7 %/an, supérieur au taux de déforestation moyen à l'échelle du pays (0,25 %/an) (Coordination nationale REDD RDC 2011). Les effets conjugués de cette exploitation pour le bois-énergie, de la pression foncière pour l'agriculture, de l'économie de marché et de l'acculturation des sociétés ont conduit en outre à des modifications de la gestion traditionnelle des espaces villageois (Vermeulen *et al.* 2011) et une surexploitation des ressources forestières. Il en résulte une auréole de déforestation de 150 à 300 km de rayon autour de la capitale, auréole par ailleurs observable autour de toutes les autres grandes villes du pays. Le projet UE « Makala » a récemment produit une synthèse complète sur le sujet (Marien *et al.* 2013) ; le lecteur désireux d'approfondir ce vaste sujet s'y reportera.

Mais l'exploitation du bois-énergie n'est pas la seule cause de dévastation des massifs forestiers par les populations urbaines. Autour de la ville de Bukavu, pourtant en pleine guerre civile, c'est la construction de maisons en briques de terre cuites au bois qui consume les dernières ressources forestières des terroirs périphériques à la ville (Bahati Shamamba 2012). L'extension des zones urbaines et périurbaines constitue donc une menace sérieuse pour l'intégrité des massifs forestiers de RDC. Rappelons ce que Trefon & Cogels soulignaient déjà en 2005 : les populations qui vivent dans les zones périurbaines cherchent à assurer leur subsistance dans un contexte économique délétère, par tous les moyens et en se souciant peu de la durabilité des ressources. L'ensemble des analyses autour de cette filière concorde ; certes, des politiques spécifiques (projets d'agroforesterie, reboisements participatifs...) sont en train de voir le jour et la stratégie nationale REDD cible spécifiquement la problématique du bois-énergie. Mais la solution à cette problématique aiguë réside sans doute plus en dehors du secteur forêt, dans un changement radical de l'approvisionnement énergétique des grandes villes.

8. Projeter le futur

La plupart des études présentées ici dressent un tableau sombre de la situation actuelle. Certains auteurs s'attachent pourtant à des exercices de prospectives, lesquels tentent de décrire des futurs possibles pour les forêts, afin de dessiner des politiques régionales et nationales volontaristes. Signalons d'abord les nouvelles approches (Ostrom & Cox 2010) qui tendent à proposer

des visions holistiques sous la notion de « socio-écosystème », paradigme permettant d’embrasser à la fois l’écosystème, mais également les acteurs et leurs interrelations, les institutions et leur degré d’influence sur le réel, les modes de gouvernance, afin d’appréhender un réel complexe et de dépasser les prescriptions simplistes. Citons également l’approche de Nackoney & Williams (2013) sur le « paysage » Wamba-Lopori, qui tentent par consultation des acteurs d’optimiser des scénarios d’expansion agricole à l’horizon 2050 pour un meilleur développement local et une meilleure conservation de l’écosystème. À plus vaste échelle, l’exercice de prospective mené par Mosnier *et al.* (2012) utilise le modèle GLOBIOM incluant les secteurs agricoles, forestiers et bioénergétiques pour débattre des utilisations optimales des terres. Ces auteurs prédisent que le développement des axes routiers tel qu’il est prévu actuellement multiplier la déforestation par trois à l’horizon 2030, alors qu’un accord global sur une politique REDD pourrait par contre la réduire. Les auteurs ne s’étendent guère sur les choix pratiques à opérer, qui restent des compromis politiques difficiles à prendre entre besoins de développement et conservation de la forêt. Marien (2013) propose également une vision prospective à l’horizon 2040 sur l’Afrique centrale qui inclut la RDC. La démarche consiste à « formuler une vision articulant les messages-clés de la prospective exploratoire (que peut-il advenir ?), les enjeux et parties prenantes, les ambitions (que voulons-nous ?) et les exigences associées ainsi que les leviers partagés pour l’action », afin d’apporter des éléments objectifs d’aide à la décision. L’étude conclut sur des tendances déjà discutées avant dans cet article, mais lance également des messages originaux : elle rappelle à bon escient que la biodiversité n’évolue pas au même rythme que le couvert forestier (en d’autres termes, un pays peut augmenter sa surface forestière *via* des plantations monospécifiques), elle souligne que les politiques REDD pourront jouer un rôle, mais celui-ci est considéré comme non essentiel. Elle propose une approche qui ne considère pas l’État-nation comme unité pertinente d’action. Les résultats de la prospective sont donc présentés selon huit grands socio-écosystèmes, dont 4 couvrent, en la débordant, la RDC. Ainsi, pour exemple, le socio-écosystème « 4 » (Marien 2013) qui recouvre l’amont du fleuve Congo voit des recommandations telles que « Maintenir et consolider le réseau d’aires protégées de la zone », « Favoriser le développement des concessions forestières », « Harmoniser les politiques entre les pays concernés de gestion de l’eau du fleuve Congo », « Mettre en place une réelle gestion par bassin versant », « Se concerter sur l’aménagement des cours d’eau, la politique de barrages et sur le détournement (hypothétique) vers le lac Tchad », ou encore « Aménager le transport fluvial pour désenclaver par une meilleure navigabilité et renforcer l’intégration régionale entre RCA, RDC, République du Congo ». On se référera à l’étude complète et aux recommandations spécifiques pour

chacun de ces grands socio-écosystèmes, qui ont le mérite de différer sensiblement en termes de recommandations spécifiques.

Conclusion

Au terme de ce tour d'horizon, les conclusions de Van Acker (2013) semblent pouvoir se répéter comme une litanie : nécessité d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande transparence du secteur forestier, d'une sécurisation foncière accrue, intensification agricole, nécessité d'une meilleure coordination des bailleurs. Ajoutons à cette liste souvent ressassée le besoin criant d'un aménagement du territoire à l'échelon national, une plus grande transparence et régulation sur les secteurs en expansion (miniers, cultures de rente) et une nécessaire appropriation des efforts en termes de prospective. Des souhaits maintes fois répétés, mais qui semblent ne trouver que peu d'écho dans cet « État fragile » qu'est la RDC. Certains progrès sont certes enregistrés, mais Karsenty et Fournier rappelaient laconiquement en 2008 qu'« une régulation sectorielle fondée sur les instruments économiques ne peut se passer d'une application résolue d'un cadre réglementaire et de la neutralité de l'administration. Mais si cette dernière est dominée par l'objectif de conserver des rentes de situation nécessaires à des stratégies d'enrichissement personnel, plus que par l'intérêt collectif, il est inévitable que se mettent en marche des processus de “digestion” des différents éléments des réformes conduisant à une érosion plus ou moins rapide des “acquis” des périodes précédentes. » Ainsi, il ne s'agit pas simplement de progresser, mais également de ne pas reculer. L'avenir du secteur forêt en RDC est autant entre ses propres mains que dans celles des ministères voisins.

Bibliographie

Afriquinfos. 2012. *RDC : l'ICCN compte accroître à 17 % la superficie des aires protégées*. <http://www.afriquinfos.com/articles/2012/4/3/liccn-compte-accroitre-superficie-aires-protegees-199853.asp> (consulté le 18 septembre 2013).

Bahati Shamamba, D. 2012. « Problématique environnementale de la production artisanale des briques cuites en périphérie de la ville de Bukavu ». Mémoire de fin d'études, ERAIFT, Unikin, 37 p. + annexes.

Beyers, R.L., Hart, J.A., Sinclair, A.R.E., Grossmann, F., Klinkenberg, B. *et al.* 2011. « Resource Wars and Conflict Ivory: The Impact of Civil Conflict on Elephants in the Democratic Republic of Congo – The Case of the Okapi Reserve ». *PLOS ONE* 6 (11) : e27129. doi:10.1371/journal.pone.0027129

Brooks, T.M., Mittermeier, R.A., da Fonseca, G.A.B., Gerlach, J., Hoffmann, M. *et al.* 2006. « Global biodiversity conservation priorities ». *Science* 313 : 58-61.

Carrere, R. 2010. *Oil palm in Africa: Past, present and future scenarios*. World Rainforest Movement, 65 p.

Coordination nationale REDD RDC. 2011. *Plan d'investissement pour le programme d'investissement pour la forêt*. RDC, ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme, 76 p.

de Failly, D. 2013. « Le secteur minier en RDC : quelle transformation pour quel développement ? » *Politique étrangère* 2 : 113-123.

Defourny, P., Delhage, C. & Kibambe Lubamba, J.-P. 2011. *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République démocratique du Congo*. UCL/FAO/Coordination nationale REDD.

de Merode, E., Homewood, K. & Cowlshaw, G. 2004. « The value of bushmeat and other wild foods to rural households living in extreme poverty in Democratic Republic of Congo ». *Biological Conservation* 118 : 573-581.

de Wasseige, C., de Marcken, P., Bayol, N., Hiol Hiol, F., Mayaux, Ph., Desclée, B., Nasi, R., Billand, A., Defourny, P. & Eba'a Atyi, R. (éds). 2012. *Les Forêts du bassin du Congo. État des forêts 2010*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

Eisen, J. 2013. « Zonage forestier en RDC : comment intégrer les droits des communautés aux terres et aux ressources ? ». Présentation orale non publiée au colloque « Projet de cartographie et gouvernance forestière dans le bassin du Congo, Rainforest Foundation », 23 p.

Fa, J.E., Currie, D. & Meeuwie, J. 2003. « Bushmeat and food security in the Congo Basin: Linkage between wildlife and people's future ». *Environmental Conservation* 30 (1) : 71-78.

FAO-OIBT. 2011. « La Situation des forêts dans le bassin Amazonien, le bassin du Congo et l'Asie du Sud-Est. Un rapport préparé pour le sommet des Trois Bassins forestiers tropicaux, Brazzaville, République du Congo, 31 mai-3 juin 2011 », 54 p. + annexes.

Hallin, M. 2013. « Analyse du potentiel de développement de l'agroforesterie dans la plaine de Lubumbashi ». Mémoire de fin d'études, faculté de Gembloux Agro-Bio Tech, Université de Liège, 71 p.

Hicks, C.K., Darby, L., Hart, J., Swinkels, J., January, N. & Menken, S. 2010. « Trade in Orphans and Bushmeat Threatens One of The Democratic Republic of the Congo's Most Important Populations of Eastern Chimpanzees (*Pan troglodytes schweinfurthii*) ». *African Primates* 7 (1) : 1-18.

Javelle, A.-G. & Veit, P.G. 2012. « Managing land for mining and conservation in the Democratic Republic of Congo. Africa Biodiversity Collaborative Group », Working paper, 5 p. http://frameweb.org/adl/en-US/9108/file/1273/JavelleAG-VeitPV_2012_Managing%20Mining%20n%20Conservation%20in%20DRC.pdf (consulté le 19 septembre 2013).

Karsenty, A. 2010. *Large-Scale Acquisition of Rights on Forest Lands in Africa*. Washington DC : Rights and Resources Initiative & CIRAD, 20 p.

Karsenty, A. & Fournier, P. 2008. « États défaillants : le secteur forestier en Afrique centrale ». *Monde en développement* 3 (143) : 43-56.

Maisels, F., Strindberg, S., Blake, S., Wittemyer, G., Hart, J. *et al.* 2013. « Devastating Decline of Forest Elephants in Central Africa ». *PLOS ONE* 8 (3) : e59469. doi:10.1371/journal.pone.0059469.

Marien, J.-N. 2013. « Prospective 2040. Écosystèmes forestiers du bassin du Congo. Synthèse des recommandations. EFBC, COMIFAC, CIRAD », 27 p. <http://www.profor.info/sites/profor.info/files/efbc-kinshasa%20.pdf> (consulté le 25 septembre 2013).

Marien, J.-N., Dubiez, E., Louppe, D. & Larzillière, A. 2013. *Quand la ville mange la forêt. Les défis du bois-énergie en Afrique centrale*. Éditions Quæ, 228 p.

MECNT (ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme). 2009 (décembre). *Potentiel REDD+ de la RDC*. Kinshasa, RDC.

Misser, F. 2013. « Les parcs et réserves du Congo, joyaux menacés ». *Parcs et Réserves* 68 (3) : 12-33.

Mpoyi, A.M. 2012. « Possibilités, défis et menaces émergentes pour les droits locaux ». Communication non publiée à l'Atelier RRI de lancement de l'étude de référence de la tenure en RDC, Kinshasa, hôtel *Vénus*, 31 mai-1 juin. Disponible sur http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5178.pdf (consulté le 19 septembre 2012).

Mosnier, A., Havlik, P., Obersteiner, M., Aokin K., Schmid E., Fritz S., McCallum, I. & Leduc, S. 2012. « Modeling impact of development trajectories and a global agreement on reducing emissions from deforestation on Congo Basin forests by 2030 ». *Environnemental and Ressources Economics*. Disponible sur <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10640-012-9618-7> (consulté le 21 septembre 2013).

Nakoney, J. & Williams, D. 2013. « A comparison of scenarios for rural development planning and conservation in the Democratic Republic of the Congo ». *Biological Conservation* 164 : 140-149.

Ostrom, E. & Cox, M. 2010. « Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis ». *Environmental Conservation* 37 (4) : 451-463.

Phalan, B., Bertzky, M., Butchart, S.H.M., Donald, P.F., Scharlemann, J.P.W. *et al.* 2013. « Crop Expansion and Conservation Priorities in Tropical Countries ». *PLOS ONE* 8 (1) : e51759. doi:10.1371/journal.pone.0051759.

« Plan quinquennal de croissance et de l'emploi 2011-2015 de la province de l'Équateur ». 2010. République démocratique du Congo, 94 p. + annexes.

Rainforest Foundation. 2013. *Seeds of destruction. Expansion of oil palm in the Congo Basin: potentiel impacts on forest and people*. UK : Rainforest Foundation, 60 p.

Richards, M. 2013. *Impacts sociaux et environnementaux des acquisitions de terres à grande échelle destinées à l'agriculture en Afrique, en particulier en Afrique occidentale et centrale*. Washington, DC : L'Initiative des droits et ressources, 39 p. + annexes.

Semek, N.J. 2013. « Consommation des produits d'origine animale dans le site industriel de Nteno et du Groupement Mbidjankama de la concession forestière 039/11 de la SODEFOR (Territoire d'Oshwe/RDC) ». Mémoire de fin d'études, ERAIFT, Unikin, 81 p.

Schure, J., Ingram, V., Marien, J.N., Nasi, R. & Dubiez, E. 2011. « Woodfuel for urban centres in the Democratic Republic of Congo. The number one energy and forest product returns to the policy agenda ». *Brief of CIFOR* 7 : 2.

Tollens, E. 2010. *Potential Impacts of Agriculture Development on the Forest Cover in the Congo Basin*. Washington DC : The World Bank, 49 p. + annexes.

Tréfon, Th. & Cogels, S. 2005. « A stakeholder approach to natural resource management in peri-urban Central Africa ». In *Proceedings of the International symposium on tropical forests in a changing global context, 8-9 November 2004, Royal Academy of Overseas Sciences-Unesco, Brussels*. Bruxelles : Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, pp. 197-221.

Van Acker, F. 2013. « Analyse critique de la gestion de l'écosystème forestier en RDC ». In Marysse, S. & Omasombo, J. (dir.), *Conjonctures congolaises 2012. Politiques, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RD Congo*. Tervuren-Paris : MRAC-L'Harmattan, coll. « Cahiers africains », n° 82, pp 179-209.

Van Vliet, N., Nebesse, C., Gambalemoke, S., Akaibe, D. & Nasi, R. 2012. « The bushmeat market in Kisangani, Democratic Republic of Congo: implications for conservation and food security ». *Oryx* 46 (2) : 196-203.

Vermeulen, C., Dubiez, E., Proce, P., Diowo, S., Yamba Yamba, T., Mutambwe, S., Peltier, R., Marien, J.N. & Doucet, J.L. 2011. « Enjeux fonciers, exploitation des ressources naturelles et forêts des communautés locales en périphérie de Kinshasa, RDC ». *Biotechnology, Agronomy, Society and Environment* 15 (4) : 535-544.

UICN/PACO. 2010. *Parcs et réserves de la République démocratique du Congo : évaluation de l'efficacité de gestion des aires protégées*. Ouagadougou, BF : UICN/PACO.

Zhang, Q., Justice, C., Jiang, M., Brunner, J. & Wilkie, D.S. 2006. « A GIS-based assessment on the vulnerability and future extent of the tropical forest of the Congo Basin ». *Environmental Monitoring and Assessment* 114 : 107-121.

**DYNAMIQUES DE CONFLITS FONCIERS
ET PROCESSUS DE RÉFORME FONCIÈRE EN RDC :
REPENSER L'« INSÉCURITE FONCIÈRE »
À PARTIR DE L'APPROCHE DE LA « POLITICAL ECOLOGY »**

Aymar Nyenyezi Bisoka, David Karubara et An Ansoms

**Introduction : liens entre les conflits fonciers et la
« sécurisation foncière » dans la réforme foncière en RDC**

Au cours de la dernière décennie, les questions agro-foncières ont repris une place centrale dans les débats sur le développement et la lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud (Ansoms 2011). Ce regain d'intérêt pour le monde rural a coïncidé avec ce qu'on a appelé la « période post-conflit » dans beaucoup de pays africains en transition politique après plusieurs années de conflits armés (Van der Haar & Van Leeuwen 2013). Il s'agit d'une période caractérisée par des réformes dans plusieurs secteurs menées sous la supervision des acteurs internationaux dans le but de reconstruire l'État (Trefon 2009). Pour le cas de la RDC et en ce qui concerne le secteur foncier, le processus de réforme, appuyé techniquement et financièrement par la Banque mondiale et l'UN-Habitat principalement, a démarré en 2012 (RDC & MAF¹ 2012).

Dans le document officiel de planification de la réforme foncière, le Gouvernement congolais établit un lien direct entre les problèmes d'ordre politique, social, culturel et économique du pays et la problématique foncière (RDC & MAF 2013 : 2). En effet, le Gouvernement congolais justifie la réforme foncière par l'obsolescence de la loi foncière du 20 juin 1973 et son inadaptation aux nouvelles dynamiques socio-économiques en lien avec les exigences de développement et de lutte contre la pauvreté. Il y ajoute également les lacunes rencontrées au niveau de l'administration foncière, le pluralisme légal principalement en milieu rural, les conflits institutionnels entre les différents ministères impliqués dans la gestion foncière, le blocage des investissements nationaux et internationaux, etc. (RDC & MAF 2013 : 3). L'ensemble de ces déficiences

¹ Ministère des Affaires foncières.

participerait directement ou indirectement à attiser les conflits fonciers. C'est, entre autres, pour résoudre ces problèmes que cette réforme devrait, toujours selon le Gouvernement, se baser sur des principes parmi lesquels la participation, la décentralisation et le respect de l'environnement, des droits de l'homme et de certaines catégories sociales de la population (RDC & MAF 2013 : 3).

En ce sens, la réforme foncière en RDC s'inscrit dans une vision qui s'aligne sur les positions des bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, concernant le discours sur l'« insécurité foncière ». Dans sa conceptualisation de la « sécurité foncière », la Banque mondiale promeut la reconnaissance et la participation d'acteurs locaux dans le processus de réforme², soutient un lien direct entre l'enregistrement des terres, l'investissement et la lutte contre la pauvreté et établit également un rapport entre la non-formalisation des droits fonciers et l'« insécurité foncière³ ». De même pour le Gouvernement congolais, la réforme foncière doit se fonder sur une vision socialement intégrée, pacifiée et économiquement dynamique. Pour ce faire, cette dernière devrait promouvoir une gouvernance foncière participative qui favoriserait une sécurisation foncière capable d'éradiquer l'insécurité alimentaire, les conflits et l'agriculture de subsistance pour les paysans (RDC & MAF 2013 : 17). Il s'agit ici d'une « sécurisation foncière » qui devrait en principe ouvrir la voie à l'investissement et à l'intensification agricoles dans la mesure où un milieu paysan sécurisé serait plus ouvert et plus apte à accueillir les investissements. De même, elle devrait permettre de limiter, voire d'éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière (RDC & MAF 2013 : 21). Cette « sécurisation foncière » qui favoriserait la prévention des conflits fonciers devrait se décliner selon plusieurs composantes dont la clarification, la reconnaissance et la formalisation des droits fonciers locaux, ainsi que de meilleures gouvernance et administration foncières.

Tel est ici le lien direct et mécanique que le Gouvernement congolais établit entre la formalisation de droits fonciers, la prévention des conflits, l'investissement et la lutte contre la pauvreté. Dans ce texte, nous étudierons trois cas de conflits fonciers respectivement intercommunautaires, intracommunautaires et intrafamiliaux, afin d'essayer de comprendre dans quelle mesure la définition de l'« insécurité foncière » proposée par le Gouvernement congolais correspond à sa manifestation au niveau local. À partir de là, nous essaierons de savoir si la définition que le Gouvernement congolais et les bailleurs de fonds

² Ce qui n'a pas été le cas antérieurement, lorsque la Banque mondiale considérait encore les systèmes d'autorités foncières coutumières comme étant des obstacles aux investissements agricoles. Voir Banque mondiale. 1989. *L'Afrique subsaharienne. De la crise à la croissance durable*, Washington ; cité par Cote 2011 : 82-83.

³ Cote 2011 : 83.

donnent à la notion d'« insécurité foncière » correspond ou non à la manifestation quotidienne de ce phénomène au niveau local.

Nous proposerons tout d'abord un cadre d'analyse tiré de l'approche de la « *political ecology* » observant les liens entre la conceptualisation des droits fonciers, la définition de l'« insécurité foncière » et la prévention des conflits fonciers. Ensuite, à partir de l'identification des facteurs sociaux, culturels, politiques et locaux propres aux contextes congolais, nous montrerons l'existence d'écarts entre la définition anthropologique de l'« insécurité foncière », la définition officielle, et la manière dont ces écarts peuvent être à la base de l'inefficacité des solutions officielles proposées pour la prévention des conflits fonciers. Enfin, ce texte évoquera non seulement les pièges d'une approche modernisatrice à la base de la conceptualisation officielle de l'« insécurité foncière » qui, en pratique, continue de dicter ses logiques universalistes aux politiques de développement, mais aussi la manière dont les élites politiques s'en servent pour consolider leur pouvoir.

1. Aborder la notion de « sécurisation foncière » à partir de la « *political ecology* » dans les contextes de la réforme foncière en RDC

L'approche de la « *political ecology* » à partir de laquelle nous essayons d'étudier la problématique foncière en RDC intègre l'analyse des relations de pouvoir dans celle des relations réciproques entre l'environnement et la culture – ou l'écologie culturelle –, à plusieurs niveaux de gouvernance⁴. Cette approche cherche à explorer les rapports de pouvoir qui concernent l'environnement et qui s'établissent entre les acteurs, aussi bien au niveau local qu'international, sans se limiter à la seule analyse des relations homme-environnement. Elle recherche également les relations entre l'environnement, les savoirs et les pratiques des acteurs sociaux, aspects pouvant être différenciés par plusieurs facteurs dont le genre, l'appartenance ethnique, etc.⁵.

⁴ L'écologie culturelle questionne la manière dont les populations façonnent leur environnement, dont les relations homme-environnement conditionnent les formes d'organisation sociale, économique et politique et, finalement, elle s'interroge également sur les processus par lesquels une société s'adapte à son environnement (Steward 1968).

⁵ Utilisant une approche historique qui combine plusieurs niveaux d'analyse, la « *political ecology* » aborde les relations de pouvoir relatives à la gestion de l'espace et de l'environnement, les luttes et les conflits de représentation et ceux relatifs à l'accès et à l'usage des ressources. Voir Paulson *et al.* 2003 ; Watts 1983 ; Blaikie 1985 ; Escobar 1998, 1999 ; Blaikie & Brookfield 1987 ; cités aussi par Gautier & Benjaminsen 2012.

En ce qui concerne les conflits fonciers, il faut préciser que jusqu'à récemment, la « *political ecology* » les traitait indirectement (Cote 2011). Désormais, il y a lieu de s'inspirer de ses critiques sur les problèmes de dégradation naturelle, d'insécurité foncière, d'inadéquation des politiques et de législations foncières pour analyser la question des conflits fonciers. En effet, plusieurs courants critiques, principalement ceux de la socio-anthropologie (Lavigne Delville 1998) et de l'anthropologie juridique (Le Roy 1999), ont souvent considéré que la problématique foncière en Afrique était principalement liée à l'écart entre la légitimité et la légalité dans l'administration foncière. Pour ces courants, cette distance s'explique par une analyse incomplète et une problématisation erronée des réalités locales en rapport avec le foncier et, par conséquent, par une réforme politique et juridique proposant des solutions inefficaces. D'où la proposition actuellement reconnue de faire participer les communautés locales dans tout processus de réforme foncière.

Néanmoins, pour la « *political ecology* », si les modalités participatives de la communauté locale ne sont pas exemptes de toute relation de pouvoir avec les phénomènes d'exclusion qui en résultent, il existe d'autres raisons coupables du fossé entre les solutions proposées par les réformes foncières et la réalité locale que celles évoquées par la socio-anthropologie et l'anthropologie juridique. En effet, pour la « *political ecology* », cet écart proviendrait d'une « conceptualisation étroitement utilitariste des droits fonciers et d'une compréhension néomalthusienne du problème de l'insécurité foncière » (Cote 2011 : 84) – insécurité foncière entendue comme « la vulnérabilité de certaines classes d'acteurs vis-à-vis de leur capacité à revendiquer et à contrôler la terre, et de l'existence d'inégalités de pouvoir au niveau local » (Cote 2011 : 83). Selon la conception malthusienne des droits fonciers, les droits coutumiers étant collectifs, ils sont peu productifs à cause du flou qu'ils impliquent sur les droits appartenant aux différents ayants droit. Cette nébulosité serait à la base de plusieurs conflits. Dès lors, pour les rendre plus productifs, ces droits devraient être rendus non conflictuels par un processus de clarification sous-entendant une formalisation de normes coutumières en termes de droits de propriété privée. Ce processus facilité par l'État permet alors l'acquisition de titres simplifiant ainsi la marchandisation du foncier, l'accès au crédit, les investissements et, enfin, les gains de productivité individuelle (Demsetz 1967 ; Platteau 1996).

Pour la « *political ecology* », il est erroné de proposer une définition générale et figée de l'« insécurité foncière » eu égard à la diversité des contextes sociaux, culturels, politiques, etc. (Cote 2011). En effet, il n'est pas rare que dans certains contextes la « sécurisation foncière » – prise au sens de la formalisation de droits coutumiers, c'est-à-dire la clarification de droits précaires et superposés – crée des effets pervers tels que des rivalités. Dans ce sens, il y a lieu de remettre en question la conceptualisation de l'« insécurité fon-

cière » qui serait basée sur une vision « économiciste » des droits fonciers selon laquelle la clarification des droits de propriété engendrerait la sécurité, réduirait les conflits et favoriserait l'investissement (Lund 2000). Cette conception qui problématise de façon erronée la question foncière à partir « des relations entre les gens et les choses plutôt qu'entre les gens à propos des choses » (Cote 2011 : 85) trouverait son origine dans la théorie selon laquelle la rareté des terres serait le principal moteur de l'« insécurité foncière ». Elle traduirait donc une vision néomalthusienne établissant un lien direct entre la pression foncière, la croissance démographique et la surexploitation des ressources (Lavigne Delville 1998).

À partir des cas développés ci-dessous, nous essaierons de montrer comment de telles conceptualisations s'écartent souvent des réalités locales, et comment elles constituent le piège d'une approche modernisatrice qui, en pratique, continue de dicter ses logiques universalistes aux politiques de développement. Enfin, nous verrons aussi comment ces conceptions ignorent sciemment les inégalités sociales foncières et la manière dont les élites politiques aux niveaux local et national s'en servent pour consolider leur pouvoir

2. Cas de conflits fonciers intercommunautaires, intracommunautaires et intrafamiliaux dans l'Est de la RDC

Nous allons, à travers des cas concrets, chercher à déterminer la nature de ces conflits, à en comprendre les enjeux et à en saisir la complexité. La finalité de cette description est de déterminer si la définition que le Gouvernement congolais et les bailleurs de fonds donnent à la notion d'« insécurité foncière » – c'est-à-dire la clarification, la reconnaissance, la formalisation des droits fonciers locaux, et une meilleure gouvernance des administrations foncières – correspond ou non à la manifestation de l'insécurité foncière au niveau local. En d'autres termes, dans la description des conflits fonciers ci-dessous, il y a lieu d'identifier des facteurs générateurs de « la vulnérabilité de certaines classes d'acteurs vis-à-vis de leur capacité à revendiquer et à contrôler la terre, et de l'existence d'inégalités de pouvoir au niveau local » (Cote 2011 : 85). En principe, ces facteurs devraient permettre la définition du concept d'« insécurité foncière » dans les contextes étudiés, sans partir d'une définition préétablie, générale et figée.

L'étude de ces conflits a fait l'objet de plusieurs missions de terrain au cours de l'année 2013 par deux des co-auteurs de ce chapitre. Plusieurs entretiens ouverts ont été réalisés avec les différentes parties impliquées dans les conflits étudiés, avec des médiateurs et des observateurs de ces oppositions. Ces acteurs ont été sélectionnés par les co-auteurs à partir d'une cartographie des catégories d'acteurs concernés directement ou indirectement par les conflits. Si le travail

de terrain a été relativement aisé techniquement dans les cas de conflits fonciers intracommunautaires et intrafamiliaux, la donne a été différente pour le conflit intercommunautaire. En effet, des rivalités entre membres des deux communautés étudiées ont coïncidé avec notre présence. Bien que cette coïncidence ne nous ait pas facilité la tâche d'un point de vue sécuritaire, elle nous a permis de vivre le conflit et d'en comprendre la complexité. Ajoutons que dans les descriptions suivantes, les informations non référencées sont celles récoltées grâce aux entretiens avec les populations concernées durant la période de la recherche.

2.1. Conflits fonciers intercommunautaires à Luberizi

Situé à 75 km de Bukavu, Luberizi est le chef-lieu de la collectivité de la plaine de la Ruzizi placée dans le territoire d'Uvira⁶. Elle est composée de plusieurs communautés tribales se consacrant essentiellement à l'agriculture dont les Bashi, les Banyindu, les Barega, les Babembe, les Barundi et les Bafuliru⁷. Ces derniers sont numériquement majoritaires et en conflit ouvert avec les Barundi depuis la période précoloniale. Dans les lignes suivantes, nous essaierons de nous concentrer sur la place occupée par la problématique de l'accès à la terre dans les conflits opposant ces deux communautés. Ces antagonismes se définissent plus comme des rivalités autour de l'accès aux ressources que comme un simple affrontement haineux entre deux communautés. Nous nous focaliserons également sur la politisation de ces conflits par les élites à tous les niveaux de gouvernance – territoriale, provinciale, nationale, sous-régionale – et sur la manipulation de la population paysanne par les élites dans ces combats.

Historique du conflit

Un mardi, à la fin du mois d'août 2013, nous étions dans un minibus sur la nationale 5 reliant Bukavu à Uvira, lorsqu'après le centre de Kavinvira, des chauffeurs de camion venant d'Uvira nous ont conseillé de ne plus avancer, car les routes étaient barricadées près du centre de Luberizi. Les véhicules ne pouvaient plus passer, les hommes n'avaient pas ouvert leurs boutiques et les femmes ne pouvaient pas aller aux champs. Les Bafuliru et les Barundi s'affrontaient pour des raisons de contrôle de terres et de pouvoir dans la plaine de la Ruzizi. Ces événements se déroulaient moins d'un an après l'assassinat du *mwami* Ndabagoye II des Barundi, le 25 avril 2012⁸.

⁶ Voir République démocratique du Congo, ministère du plan (RDC & MDP) 2005 : 17.

⁷ Nous retrouvons ces groupes dans d'autres secteurs en dehors de la plaine de la Ruzizi – voire en dehors du territoire d'Uvira – où ils sont officiellement identifiés par la monographie de la Province du Sud-Kivu. Voir RDC & MDP 2005.

⁸ À la même date, il se préparait à être intronisé comme chef de la chefferie de la plaine de la Ruzizi.

Bien que ces conflits entre les Barundi et les Bafuliru ne soient pas les plus médiatisés à l'Est de la RDC, ils sont parmi les plus chroniques. En effet, représentant respectivement 80 % et 20 % de la population⁹, les Bafuliru et les Barundi se disputent le pouvoir dans la plaine. Pour les Bafuliru, les Barundi sont des étrangers venus du Burundi au début des années 1900 grâce à l'appui d'un Belge qui aurait épousé une femme murundi à cette époque. Ainsi, selon les Bafuliru, « les Barundi ne sont pas autochtones et ils ne doivent donc pas avoir une chefferie dans la plaine dont les terres fertiles auraient dû appartenir à nous, Bafuliru, qui sommes autochtones et qui sommes arrivés dans le milieu des années 1700¹⁰ ». Pour les Barundi, ce discours des Bafuliru vise à les déchoir de la jouissance de « leurs terres ». Ils estiment qu'ils seraient « arrivés dans la plaine de la Ruzizi peu avant les Bafuliru qui n'y sont arrivés que vers la fin des années 1800 ».

Ces conflits sur la question autochtonie / allochtonie prennent une tournure officielle lorsqu'en 1928, l'administration coloniale donne une chefferie aux Barundi et divise ainsi le territoire d'Uvira en trois chefferies : la chefferie des Bavira, celle des Bafuliru et celle des Barundi¹¹. Cette décision de l'administration belge ne tardera pas à être contestée par les Bafuliru qui se révoltèrent en 1929. Les conflits entre les deux communautés se sont poursuivis après l'indépendance du Congo¹². Les difficultés des Barundi vont s'accroître avec la remise en question de leur nationalité en 1972 et en 1981. Il s'agissait de lois qui ont fait déchoir les communautés non autochtones de leur nationalité et les communautés non présentes sur le territoire congolais en 1885. Ensuite, la participation du *mwami*¹³ des Barundi à la rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) et sa collaboration avec le Rwanda et l'Ouganda vont être utilisées par des élites bafuliru pour remettre en question l'autochtonie des Barundi et, par là, la légitimité de leur *mwami* à la tête de la chefferie de la plaine. Ce conflit de pouvoir continuera encore jusqu'à la nomination d'un *mwami* bafuliru en 2004 dans la plaine de la Ruzizi, au grand mécontentement des Barundi.

⁹ Chiffres obtenus au niveau de l'administration de la collectivité et confirmés au niveau du territoire.

¹⁰ Entretiens avec des notables et élites bafuliru, août 2013.

¹¹ Rappelons que dans cette partie du Congo, comme ailleurs, la société se structure autour de la tribu qui, de façon générale, peut être située de manière géographique. Les populations sont alors unies autour de leurs chefs traditionnels respectifs, garants de la coutume, de l'unité, mais aussi de la terre de leurs sujets dont ils sont coutumièrement maîtres.

¹² Il s'agit notamment des révoltes des années 1961, 1963, 1965. Entretiens avec des notables et élites bafuliru, août 2013.

¹³ Entretiens avec des notables et élites barundi, août 2013.

Dimension foncière du conflit

Malgré les discours politiques derrière les conflits entre Bafuliru et Barundi, une brève analyse sur le terrain montre que ce problème est avant tout lié à l'accès au foncier qui permet le contrôle du pouvoir politique. Il ne s'agit pas au départ d'un conflit opposant deux communautés voisines sur la simple base d'une différence culturelle. Ce sont des conflits entre les élites des deux tribus qui manipulent certains membres de leurs communautés respectives en essayant de montrer que les membres de l'autre communauté sont à l'origine des difficultés. En d'autres termes, la lutte pour la chefferie de la plaine de la Ruzizi, qui a des racines historiques, se fait entre les élites et non entre les paysans – qui sont souvent manipulés par les élites qui leur ont promis des terres. Cette nuance est importante à noter dans la mesure où ces conflits sont souvent présentés fondamentalement comme un problème entre deux communautés, généralisation qui a pour risque de conduire à des propositions de solutions inadéquates.

Historiquement, il y a eu des tensions liées au développement d'activités agricoles qui auraient plus bénéficié aux Barundi qu'aux Bafuliru du fait, entre autres, de la proximité des Barundi avec la plaine. Ces tensions remontent à la mise en valeur de la plaine de la Ruzizi durant la colonisation en y introduisant des cultures de rente¹⁴. Aussi, durant la période où les Barundi contrôlent la chefferie de la plaine, certains Bafuliru qui y vivent se plaignent qu'ils ne peuvent pas recevoir des terres du chef coutumier barundi sans devoir payer des sommes exorbitantes – alors que les Barundi payent beaucoup moins. D'autres estiment qu'ils sont escroqués par les Barundi qui leur ont vendu des terres pour ensuite les reprendre avec la complicité de leurs chefs coutumiers. Enfin, d'autres se plaignent que les Barundi louent des terres aux Burundais – non congolais – en échange de biens en nature – chèvres, récoltes, etc. – et qu'ils refusent de faire la même transaction avec les Bafuliru.

En ce qui concerne les Barundi, ils reprochent aux chefs coutumiers Bafuliru de la plaine de la Ruzizi d'avoir vendu illégalement des terres depuis qu'ils ont remplacé les chefs coutumiers barundi destitués après 2004¹⁵. Il faut ajouter ici que dans la pratique, le pouvoir de chefs coutumiers bafuliru va au-delà d'une emprise sur la terre. En dehors du fait qu'ils prélèvent des taxes coutumières, ils disposent d'une milice depuis la fin de l'année 2009¹⁶. Il est arrivé que certains

¹⁴Il s'agit du coton peu avant les années 1900, et du riz et de la canne à sucre juste avant 1960.

¹⁵Ils auraient alors vendu – ou facilité – l'occupation à des éleveurs bafuliru des pâturages auparavant occupés par les Barundi.

¹⁶Il s'agit du groupe armé des FALL, formé principalement des Maï-Maï Zabuloni qui se disent être un groupe de villageois d'autodéfense constitué généralement de démobilisés et de jeunes désœuvrés. Selon des notables bafuliru, au départ, le conseil de chefferie aurait constaté qu'il

des miliciens se révèlent incontrôlés par les chefs et se mettent à commettre des exactions isolées : assassinats, pillages, viols, vols, etc. Certes, le Gouvernement congolais a participé à plusieurs initiatives avec les Nations unies dans le but d'apaiser les tensions entre ces deux communautés. Cependant, sa position a été plus qu'ambiguë, car nous ne pouvons affirmer que le Gouvernement congolais n'ait joué aucun rôle pour renforcer ces conflits. La complicité de certaines élites locales des deux communautés qui continuent à tirer les ficelles à partir de Kinshasa, le manque de rigueur face à certains chefs coutumiers par des responsables politiques pour des raisons électoralistes, la défaillance de l'État dans l'exercice de ses responsabilités, etc. sont autant d'éléments qui justifient de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement dans cette situation. Sur le terrain, nous avons rencontré plusieurs ONG fortement impliquées dans le travail de réconciliation des deux communautés. Cependant, il est important de constater que, sans un engagement ferme du Gouvernement congolais pour résoudre ces rivalités et instaurer l'autorité de l'État, ces solutions ne pourront être durables.

2.2. Conflits fonciers intracommunautaires : problèmes entre les administrations foncière et coutumière à Kashusha¹⁷

Le conflit que nous analysons ici oppose des voisins propriétaires de terres situées dans la plaine de Kashusha. Il s'agit d'une région qui compte une population évaluée à 16 000 habitants¹⁸ et réunit un ensemble de plusieurs villages qu'on appelle actuellement « Site du patrimoine mondial de l'UNESCO ». Par sa position stratégique – la proximité avec l'aéroport et la ville de Bukavu –, ses terres fertiles, etc., cette plaine continue de faire l'objet d'un accaparement de terres. Elle devient de plus en plus un terrain de tensions, voire de conflits entre des agents du cadastre foncier, de l'administration foncière du *mwami*, des ONG et des paysans¹⁹. Cette région a toujours été régie par le droit coutumier, mais, depuis 4 ans, de nombreuses personnes en provenance de la ville de Bukavu achètent de grandes étendues de terres et recourent au cadastre foncier pour les enregistrer.

devait compter sur lui-même et non sur le Gouvernement pour assurer la sécurité de la chefferie contre les Bafuliru face aux attaques des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR).

¹⁷ Les informations reprises sous ce point sont les résultats du travail de terrain effectué dans la zone entre mars et avril 2013 et juillet et septembre 2013.

¹⁸ Ces chiffres proviennent des statistiques de l'Organisation des villes du patrimoine mondial (OVPM), association gérant le site de Kashusha.

¹⁹ Kashusha fait partie de Miti, l'un des 6 groupements du territoire de Kabare qui est sous l'autorité coutumière du *mwami* Kabare. Il comprend une superficie approximative de 15 km², dont 8 km² sont encore un espace non bâti (c'est-à-dire ne comprenant aucun édifice).

Historique du conflit

Kashusha est certes un site rural et peuplé par des paysans agriculteurs, mais une centaine de personnes y vivent et y ont acheté des terres. Plusieurs occupants ont également acheté de grands terrains dans le milieu des années 1990²⁰. L'intérêt pour ce site a commencé en 1994 lors de l'entrée massive des réfugiés hutu rwandais sur le sol congolais. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), de commun accord avec le Gouvernement zaïrois de l'époque, avait alors choisi Kashusha pour accueillir une dizaine de milliers de ces réfugiés²¹. À l'avènement de la rébellion de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) – qui, soutenue par le Rwanda et l'Ouganda, visait à mettre fin au régime de Mobutu –, plusieurs camps de réfugiés ont été ravagés par les rebelles, et ceux qui ne pouvaient pas fuir ont été massacrés.

Mais, selon certains habitants de Kashusha, le départ des réfugiés qui occupaient alors le site avait été précédé de celui des habitants congolais présents auparavant. Ils avaient décidé de quitter le site, soit à cause de sa situation sanitaire durant la présence des réfugiés, soit à cause de l'insécurité après l'arrivée des réfugiés. Les terres laissées vacantes à cette époque ont été habitées après la guerre vers la fin de l'année 1996. Ce peuplement a été à l'origine de multiples conflits dans cette zone, dont la plupart sont, encore aujourd'hui, réglés devant les tribunaux. Les victimes les plus concernées par cette situation d'accaparement des terres sont les propriétaires et les habitants les plus vulnérables et pauvres du site. Ils sont souvent obligés d'affronter devant les tribunaux des acquéreurs détenant des moyens financiers importants et sinon politiquement influents.

La mascarade associative contre les paysans

En avril 2011, un certain Aimé Baruza, habitant à 7 km de Kashusha, a regroupé quelques habitants dans une association coopérative appelée « Banque de crédit de développement de Kashusha » (BCDK) en leur promettant de faire de leur site la ville du patrimoine mondial de l'UNESCO. Il leur a aussi promis que cette organisation défendrait leurs intérêts. Effectivement, Baruza avait réussi à contacter l'UNESCO et à faire inscrire le site au registre des observa-

²⁰ Ces achats se seraient faits surtout pendant les 6 dernières années sur l'étendue non bâtie par, entre autres, le chef de l'État congolais, le Fond social de la RDC, quelques députés nationaux et provinciaux, des anciens députés, plusieurs opérateurs économiques vivant à Bukavu, des congrégations religieuses et protestantes, l'Université libre des pays des Grands Lacs, etc.

²¹ Cela a engendré une dégradation totale de son tissu environnemental et écologique par l'abattage à outrance des arbres pour les utiliser comme bois de chauffage, ainsi que le ravage des cultures qui surplombaient le site.

teurs de l'Organisation des villes du patrimoine mondial de l'UNESCO pour l'année 2008²². À ce moment, la BCDK a pris le nom d'Organisation de la ville du patrimoine mondial de Kashusha (OVPMK).

En décembre 2008, l'OVPMK a rassemblé la population du site pour lui soumettre la charte de « la ville », qui a été adoptée à cette occasion par la population. Baruzza a expliqué à la population qu'il venait de lancer le processus de l'urbanisation de Kashusha « en tant qu'une ville humanitaire, écologique et sociale où la personne humaine est placée au premier plan ; où sa dignité et le respect de ses droits fondamentaux seront observés avec la stricte considération²³ ». Les acteurs qui ont participé à la rédaction de ladite convention étaient des chefs coutumiers – chefs de villages et de sous-villages – et quelques responsables d'associations de développement du milieu. Ces textes avaient été calqués sur le modèle des autres conventions et des chartes des villes du patrimoine mondial de l'UNESCO. Les habitants du site n'avaient pas été conviés.

Cependant, comme le projet comptait sur les cotisations de ces habitants, l'OVPMK initia en son sein une coopérative d'épargne et de crédit coordonnée par l'association. Elle avait pour objectif de vendre certaines portions des terres de la population de Kashusha, « afin de lui permettre d'acquérir des fonds ou crédits-constructions dans le but d'ériger des habitations répondant aux normes requises par l'Organisation des villes du patrimoine mondial de l'UNESCO ²⁴ ». Mais la coopérative vendait les portions de terre des paysans en leur nom et pour leur compte. Ainsi, malgré leur statut de propriétaires, ces paysans n'avaient pas la possibilité de vendre leurs propres terres en vertu du règlement qui stipulait que l'OVPMK s'en occupait. Ce projet a pu être mis en exécution, car, selon les paysans, « nous faisons confiance aux responsables de l'association et aux chefs coutumiers qui nous avaient assuré du développement local qu'allait apporter ce projet²⁵ ». En dehors du fait que les habitants du site devaient laisser à la coopérative le soin de vendre une partie de leurs terres pour alimenter la caisse de l'association, ils devaient également céder les portions des terres faisant partie des lieux publics sur la carte d'urbanisation du site que la coopérative avait réalisée.

Entre le *mwami* et le cadastre foncier

Au cours des différentes procédures de vente de leurs parcelles, les habitants du site ont commencé à se poser des questions sur le fonctionnement de la coo-

²² Si Aimé Baruzza a appelé le site de Kashusha « ville du patrimoine mondial », c'était simplement pour attirer l'attention sur le site qui n'était en réalité qu'un membre observateur de l'OVPM.

²³ Entretien avec le porte-parole de l'OVPM, Kavumu, août 2013.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Entretien avec un habitant du site de Kashusha, Kashusha, août 2013.

pérative. L'absence de réalisation des projets, le détournement de l'argent, les ventes qui ne répondaient pas aux intérêts du vendeur sont quelques exemples qui ont attiré l'attention des paysans. En percevant l'argent des ventes, Aimé Baruza et ses quelques complices le détournaient des projets promis à la population. Pour calmer certains habitants regardants – qui avaient permis à l'association de vendre leurs terres et qui n'avaient pas eu de réponse satisfaisante par rapport à la destination de l'argent –, Baruza les approchait et leur donnait un peu d'argent – environ le 0,1 % du prix de vente – pour « les calmer en leur demandant de patienter et en leur promettant que le projet de construction du site était en train d'avancer ». Avec ce procédé, il aurait ainsi détourné des milliers de dollars issus de la vente des terres paysannes. Au niveau des acheteurs, le contrat d'achat était conclu et ils avaient obtenu les signatures authentiques des paysans sur les actes de vente. Pour pouvoir sécuriser leurs achats, certains acheteurs préféraient demander aux chefs de confirmer leurs ventes moyennant une prime coutumière : impôt du *mwami*. D'autres faisaient directement appel aux services des cadastres fonciers pour enregistrer leurs terres achetées, afin de placer les bornes et d'obtenir un titre de propriété en bonne et due forme.

Cette situation a révolté toutes les victimes de cette coopérative ainsi que leurs alliés, membres de l'OVPKM, qui n'étaient pas en accord avec Baruza. En plus, un conflit allait se déclencher entre l'État²⁶ et la coopérative qui s'est arrogé le pouvoir de produire des titres de propriété ainsi que de poser les bornes de délimitation sur toute l'étendue du site²⁷. Enfin, un autre conflit allait apparaître entre la coopérative et le *mwami*, chef coutumier, dont la décision signée le 21 septembre 2005 stipulait qu'aucune terre ne pouvait être vendue sur sa chefferie sans que l'acheteur ainsi que le vendeur ne lui aient payé 15 % du prix de vente de la terre. Peu importe la possession de titres légaux fournis par les services de l'État, si on n'a pas bien négocié avec le *mwami*, souvent via ses représentants²⁸...

²⁶Il s'agit des services du cadastre et des titres fonciers ou des organes de l'État habilités à produire officiellement des documents de propriété, de placer les bornes pour la délimitation des terres.

²⁷En plus, cette coopérative percevait abusivement des taxes de 20 % sur le prix de vente de la terre à payer par le vendeur, sur la contribution sur la voirie urbaine – une voirie qui n'existe pas –, et sur la contribution pour la protection de l'environnement, sans qu'il y ait aucune réalisation des travaux visible.

²⁸Selon les paysans, la jouissance des terres situées sous l'autorité d'une chefferie dépend du *mwami* qui à tout moment peut faire appel à ses sujets pour que l'acheteur puisse être délogé, au point de risquer d'y perdre sa vie. Signalons que même les paysans qui n'ont pas fait dès le départ confiance à la coopérative – et qui de ce fait ont contracté directement la vente avec les acheteurs – ont dû payer au chef coutumier une taxe de 15 % du prix de vente de leurs terres après les formalités administratives relatives à l'enregistrement à charge de l'acheteur.

2.3. Conflits fonciers intrafamiliaux liés à la succession : le dualisme créé par la rencontre entre les règles traditionnelles et les règles modernes à Kavumu

Le conflit que nous présentons ici est jugé devant le tribunal de grande instance de Kavumu, un groupement du territoire de Kabareau au Sud-Kivu depuis 1997. Ce conflit illustre près de 80 % des oppositions que connaît le tribunal de Kavumu dont l'essentiel concerne les successions²⁹. Nous avons choisi d'étudier en détail un conflit qui expose les principales difficultés que nous retrouvons dans les rivalités foncières de succession au niveau de ce tribunal : le problème lié aux preuves orales, les contradictions entre les règles coutumières et les règles légales, l'illégitimité des règles légales et celle des coutumières, la corruption des magistrats et des médiateurs coutumiers, le pouvoir de l'argent dans l'interprétation des règles, etc. Parmi les 30 conflits qui nous ont semblé assez illustratifs, nous avons choisi d'étudier les conflits fonciers opposant les membres de la famille restreinte de feu Mitima Pascal.

Né vers 1920, M. Mitima³⁰ provient de M'Bihama en territoire de Kalehe, collectivité de Buhavu, province du Sud-Kivu. Il meurt le 11 février 1980 laissant 4 garçons et 3 filles. Après sa mort, sa fille aînée décide d'aller vivre dans la concession de son père avec son frère, déclenchant le conflit de pouvoir entre les deux enfants devenus respectivement représentants de leur père et de leur mère selon la coutume. Bien que la coutume donne à la sœur aînée le rôle de mère de famille, les prérogatives sur la gestion de la terre sont entièrement laissées au jeune frère – sa sœur n'ayant pour droit que la jouissance de la terre, et cela, moyennant l'autorisation de son frère. Ne sachant pas comment contre-carrer le pouvoir de son frère de 10 ans moins âgé qu'elle, la sœur, mère de la famille, revendique la propriété de la concession. Dès lors, un autre conflit entre la sœur et ses frères commence.

Historique de la concession entre 1920 et 1973 : achat et contentieux entre le vendeur et l'acheteur

À 28 ans, Mitima a compris qu'il n'a pas d'avenir dans le travail des champs et va aller travailler à Bukavu dans la maison d'un colon en 1948³¹. Avec

²⁹Selon les magistrats et les avocats que nous avons rencontrés à Bukavu et à Kavumu au cours des mois de juillet et d'août 2012.

³⁰M. Mitima avait beaucoup de vaches, signe de grande richesse et d'honorabilité à cette époque. Il était le gardien de la coutume : c'est lui qui recevait le nombril du roi à sa naissance, nombril qu'il devait garder jalousement et présenter seulement à la mort du roi lors des cérémonies d'intronisation du nouveau souverain. Très influent à la cour, il fut parmi ceux qui s'opposèrent à l'installation des premiers blancs dans le royaume de Buhavu.

³¹Suite au conflit qui a opposé son père Nyaluma au *mwami* Bahole de Buhavu, Mitima s'est déplacé très jeune avec toute sa famille dans le territoire voisin de Kabare où ils sont restés

l'avènement de l'indépendance, son patron est obligé de partir et, avant de licencier Mitima, il lui donne un décompte final qui lui permet de s'acheter une concession à Buhengere dans la localité de Katana d'un certain Boroto Fidel, réfugié rwandais, responsable de la chefferie d'Irhambi Katana en territoire de Kabare. Mitima paie pour cela le *kalinzi*³² et, comme de coutume, il donne de la bière aux témoins appelés « *Baganda*³³ ».

En 1964, pendant la période de la rébellion muleliste³⁴, Boroto, vendeur de la concession, arrache de force la moitié du champ à Pascal sous prétexte que le *kalinzi* n'était pas proportionnel à la valeur de l'étendue du champ vendu. Mécontent, Mitima soumet le dossier successivement au tribunal coutumier, au tribunal secondaire, au tribunal principal et au tribunal du territoire. Il gagne tous les procès et récupère la totalité du champ. En août 1967, pendant la rébellion de Jean Schramme, Boroto profite de la présence des militaires déserteurs dans son village et tente de tuer Mitima ; celui-ci réussit à se réfugier chez le *mwami* Kabare, laissant derrière lui son champ et ses troupeaux repris par Boroto.

Après la guerre, en 1968, Mitima traduit encore Boroto en justice, auprès du tribunal de grande instance d'Uvira, à plus de 200 km de Katana. Mitima gagne encore une fois le procès, mais l'exécution du jugement est retardée, car bloquée par le petit frère de Boroto, agent au parquet de Bukavu, chef-lieu de la province du Sud-Kivu³⁵. Mais en 1973, le gouverneur de province ordonne l'exécution du jugement afin de rendre à Pascal ses droits.

Entre 1981 et 2013 : mort de l'acheteur et contentieux entre ses héritiers

Mitima meurt le 11 février 1980 et son fils Mitima Paul de 24 ans hérite de tous ses biens. Faute d'un testament écrit à l'avance, c'est sur son lit à l'hôpital que Mitima dicte un testament devant des témoins à sa fille aînée Mitima Paola. Ce testament, lu publiquement durant l'intronisation de Paul comme héritier de la famille, sera plus tard contesté par Paola. Durant le conflit, Paola use d'une

jusqu'à la mort du *mwami* en question. Son fils, Bahole 1^{er}, demande à Nyaluma de regagner son village natal. Mais ce dernier considère qu'il a été spolié de toutes ses concessions par le défunt *mwami* Bahole. Cependant, il ne peut rien faire, car, non seulement, il n'a pas de titre sur base duquel il peut réclamer ses terres, mais le *mwami* possède également un pouvoir discrétionnaire dans la gestion des terres qu'il administre.

³² Le *kalinzi* représente une sorte de paiement conventionnel en nature : vaches ou chèvres.

³³ En dehors de la bière de banane, les *baganda* reçoivent une chèvre chacun en guise de cadeau.

³⁴ Pierre Mulele, né le 11 août 1929, mort en octobre 1968, est un homme politique congolais. Il a été à la tête d'un gouvernement de rébellion en 1961. Il mena la rébellion maï-maï dans la région du Kivu en 1963 avant de s'enfuir au Congo-Brazzaville. Voir *Révolution congolaise* 2003 : 2-16.

³⁵ Celui-ci réussit même à faire mettre Mitima en prison à Bukavu d'une manière arbitraire, en vue de le décourager dans la poursuite du dossier.

série de méthodes pour continuer à exploiter seule la concession héritée³⁶ ; elle arrive même à nier l'existence d'un testament authentique³⁷. Paul décide alors de transférer le conflit du conseil de famille au parquet. Le procès évoluera normalement et les témoins oculaires témoigneront lors du procès³⁸. Dix ans après le début du conflit, le jugement est rendu en faveur de Paul le 15 août 1998. Mais celui-ci est assassiné cinq jours après par des inconnus dans sa concession. Il a encore fallu attendre cinq ans et plusieurs réunions de famille pour essayer d'exécuter le jugement de 1998 qui porte désormais sur l'intronisation du fils aîné de Paul comme nouvel héritier.

Cependant, Paola continue de revendiquer la propriété du champ. Elle fait même quelques tentatives de vente de celui-ci, mais sans succès. D'une manière inattendue, le 25 mai 2011, elle est à son tour assassinée par des inconnus dans la même concession. Les nièces, filles de Paola, estimeront que leur mère a été assassinée par des membres de sa propre famille pour des raisons liées à la succession. Le conflit sur la gestion de la concession s'apaise après la mort de Paola, mais n'est pas encore terminé. Pour certains membres de la famille, il fallait vendre la concession et distribuer l'argent aux héritiers légaux. Tandis que pour d'autres, il fallait la garder comme patrimoine familial. À l'heure actuelle, l'un des frères cadets de Paul a accordé le métayage à des gens du village sans une autorisation du reste de la famille. Les filles de Paola ont porté plainte contre cet acte de leur oncle, et un nouveau conflit a éclaté. Nous observons la même impasse conflictuelle de 1948 à aujourd'hui.

3. Mieux prévenir les conflits fonciers à partir d'une recontextualisation de la « sécurisation foncière »

À partir de la description de ces trois cas de terrain, il nous semble possible de mettre en évidence certains facteurs à prendre en compte pour pouvoir définir la notion d'« insécurité foncière » dans les contextes de l'Est de la RDC.

³⁶ Elle menacera de mort tous ses frères et sœurs, lorsqu'elle n'aura pas réussi à les mettre en prison.

³⁷ Ce qui pouvait départager les deux parties était les jugements des différentes institutions judiciaires contenus dans un dossier gardé dans la malle de Pascal. Ce testament disait que le champ était partagé entre les 4 garçons et que, si les 3 filles venaient à être dans le besoin, elles pouvaient cultiver les parties du champ réservées à leurs frères. Il faut préciser ici que la loi coutumière considère la fille mariée comme appartenant à la famille de son mari et, à ce titre, elle n'est pas concernée par l'héritage familial.

³⁸ Ces témoins seront les *baganda* ainsi que d'autres membres de la famille et des chefs locaux qui attesteront que le champ appartenait à Mitima. Il faut noter ici que les religieuses de la congrégation des Filles de Marie, reine des apôtres, avaient aussi tenté d'identifier ces champs comme étant une partie de leur plantation voisine à cette concession. Faute de preuve, elles ont échoué dans leur démarche.

Rappelons que nous considérons l'« insécurité foncière » au sens de Cote (2011), c'est-à-dire liée non seulement à l'incapacité de certains groupes d'acteurs à revendiquer et à contrôler la terre, mais aussi aux inégalités de pouvoir au niveau local. L'adéquation ou l'inadéquation entre cette définition et celle proposée par le Gouvernement congolais nous permettra d'estimer l'efficacité des solutions que celui-ci essaie d'apporter à la prévention des conflits fonciers.

Nous proposons ici de nous concentrer sur les principales caractéristiques de l'« insécurité foncière » retenues dans nos cas d'étude : la gestion du pluralisme juridique, l'exclusion de certaines catégories d'acteurs sociaux, les défis d'ordre institutionnel et la question liée à l'autorité de l'État.

Premièrement, les cas de conflits fonciers intrafamiliaux montrent comment la gestion du pluralisme juridique par le Gouvernement crée et intensifie les conflits à l'Est de la RDC. Par pluralisme juridique, nous entendons simplement « l'existence simultanée de plusieurs cadres normatifs sur un espace, durant une période, dans un lieu ou un contexte général donné dans lequel on se trouve » (Nyenyezi & Ansoms 2012 : 53-54)³⁹. Dans cet espace, « chaque individu a la capacité, en fonction des rapports sociaux existants, de choisir parmi différents cadres normatifs – ou encore *forum* –, celui qui répond le mieux à ses intérêts et lui permet de les faire respecter » (Nyenyezi & Ansoms 2012 : 56). C'est ce qu'on appelle le « *forum shopping*⁴⁰ ». À l'inverse, on parle de « *shopping forum* » lorsque « les institutions existantes au sein de ces espaces rentrent en compétition en cherchant les demandes/griefs de propriété afin de pouvoir construire et consolider leur légitimité en relation avec les compétiteurs » (Nyenyezi & Ansoms 2013 : 3)⁴¹. Le pluralisme juridique s'oppose au centralisme juridique qui estime que le droit est uniquement constitué par la loi de l'État, acteur supérieur qui produit les normes, fournit les modalités de production des règles à d'autres espaces sociaux et en garantit le respect (Nyenyezi & Ansoms 2011).

Le cas du pluralisme juridique s'est manifesté à travers le *forum shopping*. En effet, nous avons vu dans les cas décrits, principalement dans celui des conflits fonciers intrafamiliaux, un jeu d'acteurs où ceux-ci sélectionnaient les règles légales et les règles coutumières qui défendraient le mieux leurs prétentions. Mais l'étude de ces cas a aussi montré que ces conflits ne sont pas liés à un prétendu caractère flou des droits coutumiers collectifs sur lesquels ils portent – contrairement à ce que prétendent l'école des droits de propriété et le

³⁹ Voir aussi Griffiths 1986 : 1-55.

⁴⁰ Voir aussi Meizen-Dick & Pradhan 2002 ; et Peters 2004 : 269-314.

⁴¹ *Ibidem*.

paradigme de la « sécurisation foncière ». En réalité, le problème se pose au niveau du refus étatique de reconnaître clairement ces droits et de les organiser⁴².

Pris dans ce sens, le pluralisme juridique – qui est à la base du dualisme – n’est plus la source des conflits, mais il s’agit plutôt du centralisme juridique. D’ailleurs, la même étude de cas nous a montré la manière dont l’appropriation privée des droits fonciers pouvait être à la base des conflits. Cela est arrivé lorsque les filles d’une des cohéritières décédées ont proposé de procéder au partage de la concession. À ce niveau, la privatisation des droits coutumiers n’a plus été « la » solution qui allait permettre d’éteindre les conflits au sein de la famille ; la solution serait plutôt la reconnaissance de droits variés et évolutifs. Ici, le défi de l’État serait alors d’organiser ces droits. Contrairement aux postulats de l’école des droits de propriété et au paradigme de la « sécurisation foncière », il y a donc lieu d’affirmer que la reconnaissance légale des droits coutumiers peut conférer une sécurité.

Le cas du pluralisme juridique s’est aussi manifesté au niveau du cas des conflits fonciers intercommunautaires à travers le *shopping forum*. Premièrement, nos études de cas ont démontré qu’il existait une compétition entre les instances légales et les instances coutumières, afin de pouvoir se légitimer au regard des différentes parties. Mais, encore une fois, si les postulats de l’école des droits de propriété et du paradigme de la « sécurisation foncière » sous-entendent que les conflits d’autorité entre les institutions étatiques et coutumières sont liés au pluralisme institutionnel en place, les études de cas nous ont exposé que le problème est plutôt lié à l’absence d’une reconnaissance légale de ce pluralisme et au manque de son organisation. En d’autres termes, la légitimité sociale des instances coutumières justifie leur reconnaissance par l’État dans la perspective de la prévention de conflits fonciers. Cette reconnaissance devrait être soumise à une réorganisation de la gestion foncière coutumière qui privilégierait le bien commun. Elle devrait aussi être soumise à la « redevabilité » face aux citoyens, et à un contrôle de tutelle par l’État.

Deuxièmement, les études de cas ont montré que l’accès des femmes aux ressources en termes d’usage et de propriété reste un défi majeur. Il en est de même pour certaines classes d’acteurs sociaux – comme certains enfants – ou catégories ethniques – comme certaines populations de la forêt –, etc. Or, comme nous l’avons souligné plus haut, la notion d’« insécurité foncière » telle que développée par l’école des droits de propriété et le paradigme de la « sécurisation foncière » semble appréhender la problématique foncière par

⁴²En ce qui concerne les limites et les ambiguïtés de la reconnaissance du droit coutumier par le droit étatique congolais dans la loi de 1973, dans la Constitution de 2006 et dans le code agricole de 2011, voir Pèlerin *et al.* 2011. À propos du contenu de la notion de reconnaissance du pluralisme juridique, voir Otis 2012.

les relations que les gens entretiennent avec des biens et non par les relations que les gens entretiennent entre eux à propos de ces biens. En effet, les conflits que nous avons étudiés se situent plutôt entre les hommes et les femmes, entre deux voisins, entre les oncles et les nièces, etc., à propos des terres, et non simplement sur la question de possession de la terre par une personne. Il est cependant important de rappeler ici que le Gouvernement congolais évoque les principes du respect des droits des femmes et des minorités parmi les principes qui devraient guider la réforme foncière. Reste à savoir comment tout cela sera réellement mis en œuvre en tenant compte de la réalité locale de chaque contexte, faute de quoi la réforme risque de rester lettre morte. À ce niveau, il nous semble capital de prendre en compte le fait que, d'une part, ces contextes locaux évoluent continuellement avec les règles qui les caractérisent, et que, d'autre part, les innovations devraient être mises en place progressivement et, au besoin, s'adapter au rythme de la société afin de ne pas retomber dans une situation d'ineffectivité.

Troisièmement, la question de l'administration foncière en termes d'organisation, de compétence et de transparence est plusieurs fois revenue dans les études de cas. En fait, la réforme foncière en RDC propose une modernisation de la gestion foncière à partir de l'amélioration de la gouvernance, de l'information et de l'administration foncières (RDC & MAF 2013 : 21). Elle propose également une décentralisation de la gestion foncière. Cependant, il reste illusoire d'attendre une amélioration de la qualité de l'administration foncière à partir de ces seules initiatives, même si un appui institutionnel et un développement des capacités sont aussi prévus. Non seulement la réussite d'une telle entreprise dépend de la manière dont un dualisme légitime et légal aura été mis en place, mais aussi de la prise en compte des défis généraux liés à l'administration publique congolaise. Il s'agit, par exemple, du problème de la corruption qui est, entre autres, lié au mauvais traitement des fonctionnaires de l'État et de leur impunité. Cela représente un facteur à considérer, lorsqu'on cherche à mettre en place une administration foncière efficace qui permettra de prévenir les conflits fonciers. En résumé, il est vrai que les limites de l'administration foncière en RDC sont, entre autres, jointes à l'ineffectivité des réformes. Cependant, il faut reconnaître que l'effectivité de ces réformes est aussi conditionnée par plusieurs facteurs dont il faut pouvoir tenir compte.

Enfin, la réforme foncière semble établir un lien entre l'insécurité foncière, les conflits fonciers et l'effritement de l'autorité de l'État. En effet, pour le Gouvernement congolais, « la compétition pour l'accès à la terre et aux ressources qu'elle renferme » (RDC & MAF 2013 : 22) a toujours été un facteur déclencheur des conflits fonciers en RDC. Cela a souvent été à la base de l'absence de l'État, surtout dans la partie Est du pays. Dans ce sens, une réforme adéquate – c'est-à-dire au sens où elle est proposée par le Gouvernement congolais –,

permettrait d'apaiser les conflits et ainsi consolider l'autorité de l'État, mais cette description paraît très réductrice de la réalité. Certes, les conflits fonciers arrivent souvent à troubler l'ordre et la tranquillité, voire la stabilité publique, et surtout lorsqu'il s'agit d'oppositions à caractère tribal et armé. Toutefois, la réalité de terrain montre que, si la réforme ne prend pas en compte les questions liées à la volonté politique des autorités centrales et provinciales – qui, pour des intérêts partisans, manipulent les pouvoirs des autorités coutumières au niveau local –, les conflits ne vont pas cesser, pas plus que l'autorité de l'État ne sera renforcée. Il en est de même par rapport à la question de l'impunité liée à des auteurs de troubles influents et proches des différents centres de pouvoir étatique. Dans ce sens, plus que l'« insécurité foncière », certaines autorités congolaises peuvent être considérées comme complices de l'effritement de l'État du fait des conflits fonciers.

Conclusion : au-delà du centralisme illégitime et du dualisme illégal

Tout au long de cette analyse, nous avons essayé de comprendre dans quelle mesure la définition que le Gouvernement congolais et les bailleurs de fonds donnaient à la notion d'« insécurité foncière » correspondait ou non à la manifestation de l'« insécurité foncière » au niveau local. Pour ce faire, nous sommes partis de trois études de cas reflétant des conflits fonciers respectivement intrafamiliaux, intracommunautaires et intercommunautaires observés à l'Est de la RDC. La détermination de la nature de ces conflits, la compréhension des enjeux et l'appréhension de la complexité nous a permis de déterminer des éléments pouvant nous permettre de définir l'« insécurité foncière » selon les différents contextes sociaux, culturels et politiques congolais. Il a enfin été question de déterminer la manière dont les écarts entre cette définition et la définition officielle de l'« insécurité foncière » pouvaient être à la base de l'inefficacité des solutions étatiques proposées pour la prévention des conflits fonciers.

En effet, pour le Gouvernement congolais, la réforme foncière devrait non seulement être participative, mais elle devrait aussi ouvrir la voie à des investissements au profit du monde rural et de l'intensification agricole. La « sécurisation foncière » devrait permettre de limiter, voire d'éradiquer les conflits fonciers et les violences d'origine foncière. Elle devrait pour cela procéder à la clarification, la reconnaissance et la formalisation des droits fonciers locaux, une meilleure gouvernance et administration foncières. Une telle conceptualisation de l'« insécurité foncière » s'inscrit dans une vision qui s'aligne sur les positions des bailleurs de fonds dont la Banque mondiale, comme nous l'avons vu ci-dessus.

Mais qu'en est-il donc de la vision congolaise d'une « sécurisation foncière » qui permettrait de prévenir les conflits fonciers ? Une analyse en profondeur du processus de réforme foncière en cours actuellement en RDC pousse à se poser des questions sur le réel engagement du Gouvernement congolais en vue d'une réforme qui prenne réellement en compte les préoccupations locales. Plus encore, il y a lieu de se demander qui mène ce changement en RDC et quelle est la place du Gouvernement congolais dans ce jeu. Tout d'abord, il faut rappeler que le processus de réforme foncière en RDC a été pensé et initié par UN-Habitat qui travaille depuis 2009 sur l'appui à la résolution des conflits dans les milieux dits « de retour ». Les premiers rapports d'évaluation montraient que la durabilité des solutions proposées dépendait de l'identification des causes profondes, d'ordre structurel et institutionnel, qui se trouvaient à la base des conflits, mais l'UN-Habitat allait repenser son approche qui mettrait l'accent désormais sur trois composantes : la gestion et la prévention des conflits, l'appui à l'administration foncière et la réforme foncière. Cette approche holistique et systémique devait donc aboutir à la réforme de la gouvernance foncière, du cadre juridique et de l'administration foncière. Il a fallu attendre jusqu'en 2011 pour voir la proposition de l'UN-Habitat trouver un écho au niveau du Gouvernement congolais. Cela s'est traduit par la réalisation de l'Atelier national sur la réforme foncière en 2012.

La réforme ainsi pensée devait s'inscrire dans la logique d'un cadre programmatique qui devait tenir compte de plusieurs programmes prédéfinis dont : le programme quinquennal du Gouvernement congolais 2012-2016, la lettre de mission du ministère des Affaires foncières (2013-2017), le programme de réforme du secteur agricole, les programmes de stabilisation et de pacification des zones post-conflits, le programme National REDD+, les initiatives de politique foncière de l'Union africaine (RDC & MAF 2013 : 24). La lecture de ces documents montre une vision prédéfinie de la notion de l'« insécurité foncière » telle que comprise par la Banque mondiale. Du coup, le rôle important accordé à la reconnaissance et à la participation des acteurs locaux dans le processus de réforme, et notamment dans la définition de l'insécurité foncière, ne vaut que lorsque la proposition s'inscrit dans un schéma prédéfini. Il en va de même au Gouvernement, qui, malgré ses nombreuses marges de manœuvre, a continué à reproduire la même logique d'action.

Si ces « chemins à suivre » tracés par les bailleurs de fonds restent prisonniers d'une approche modernisatrice qui, en pratique, continue à dicter ses logiques universalistes aux politiques de développement, les dirigeants continuent à s'en servir pour consolider leur pouvoir. En effet, en dehors des facteurs de conflits fonciers cités ci-dessus, qui sont sciemment ignorés dans la définition de l'« insécurité foncière » dans les contextes congolais – le dualisme illégal, le non-respect des droits de certaines catégories d'acteurs sociaux, les

problèmes structurels et institutionnels de l'administration foncière, l'autorité de l'État –, cette conceptualisation tend à ignorer les inégalités sociales en termes d'accès aux ressources. L'une des principales manifestations de ces inégalités est l'accaparement des terres domaniales et des terres paysannes par les hommes politiques, les proches du pouvoir ou simplement des personnes de catégories sociales aisées. Cette définition générale et figée de l'« insécurité foncière » profite plus aux favorisés qu'aux plus pauvres et continuera à faciliter l'accaparement des terres, une question qui mérite une analyse plus approfondie, car les mesures prises par le Gouvernement congolais ne touchent pas suffisamment à cet aspect.

Bibliographie

- Bako-Arifari, N. 1999. « Dynamiques et formes de pouvoir politique en milieu rural ouest-africain : étude comparative sur le Bénin et le Niger ». Thèse de doctorat, Marseille, EHESS.
- Blaikie, P. 1985. *Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries, The Longman Development Studies*. Londres/New York : Longman Publishing Group.
- Blaikie, P. 1999. « A review of Political Ecology ». *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 43 (3+4) : 131-147.
- Blaikie, P. & Brookfield, H. 1987. *Land degradation and society*. Londres : Methuen.
- Cote, M. 2011. « Vers une “écologie politique” de la question de la terre au Sahel ». In E. Rodary (dir.). *Les Écologies politiques aujourd'hui. Afrique*. Paris : Presses de Sciences Po. (coll. « Écologie et politique/42 »).
- Demsetz, H. 1967. « Toward a theory of property rights ». *American Economic Review* 57 : 347-359.
- Escobar, A. 1998. « Whose Knowledge, Whose nature? Biodiversity, Conservation, and the Political Ecology of Social Movements ». *Journal of Political Ecology* 5 : 53-83.
- Escobar, A. 1999. « After Nature. Steps to an antiessentialist political ecology ». *Current Anthropology* 40 (1) : 1-30.
- Gautier, D. & Benjaminsen, T. A. (dir.), 2012. *Environnement, discours et pouvoir. L'Approche « Political ecology »*. Versailles : éditions Quæ (coll. « Update Sciences & technologies »).
- Griffiths, J. 1986. « What is Legal pluralism? ». *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24 : 1-55.
- Lavigne Delville, Ph. (dir.). 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris : Karthala.
- Le Roy, E. 1999. *Le Jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

- Lund, Ch. 2000. *African Land Tenure: Questioning basic assumptions*. Londres : IIED (coll. « Drylands Programme »).
- Meizen-Dick, R.S. & Pradhan, R. 2002. « Legal Pluralism and Dynamic Property Rights », *CAPRI working papers* 22. <http://www.capri.cgiar.org/pdf/CAPRIWP22.pdf> (consulté le 22 novembre 2013).
- Nyenyenzi, B.A. & Ansoms, A. 2012. « Arène foncière au Burundi : mieux comprendre les rapports de force ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2011-2012*. Paris : L'Harmattan, pp. 49-72.
- Nyenyenzi, B.A. & Ansoms, A. 2013. « Dynamiques de pouvoir et d'autorité dans l'arène foncière au Burundi : instrumentalisation du pouvoir étatique ». In F. Reyntjens, S. Vandeginste & M. Verpoorten (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*. Paris : L'Harmattan, pp. 23-42.
- Otis, G. (dir.). 2012. *Méthodologie du pluralisme juridique*. Paris : Karthala.
- Paulson, S. et al. 2003. « Locating the political in political ecology: an introduction ». *Human Organization* 62 (3) : 205-217.
- Pèlerin, E., Mansion, A. & Lavigne Delville, P. 2011. *Afrique des Grands Lacs : droit à la terre, droit à la paix. Des clés pour comprendre et agir sur la sécurisation foncière rurale*. Co-édition CCFD-Terre Solidaire / Gret, coll. en ligne « Études et travaux », n° 30 ; http://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/grandslacs_droit_terre_droitpaixvf-janv2012.pdf (consulté le 12 janvier 2014).
- Peters, P.E. 2004. « Inequality and Social Conflict Over Land in Africa ». *Journal of Agrarian Change* 4 (3) : 269-314.
- Platteau, J.-P. 1996. « The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa, A Critical Assessment ». *Development and Change* 27 (1) : 29-86.
- République démocratique du Congo & ministère des Affaires foncières. 2013. *Réforme foncière : document de programmation*. Kinshasa.
- République démocratique du Congo & ministère des Affaires foncières. 2012. *Atelier national sur la réforme foncière : communiqué final*. Kinshasa.
- République démocratique du Congo, ministère du Plan & Unité de pilotage du processus DSRP. 2005. *Monographie de la province du Sud-Kivu*. Kinshasa.
- Révolution congolaise. 2003. « Lumumba – Mulele – Kabila ». 1 : 2-16.
- Steward, J. 1968. « Cultural Ecology and Multilinear Evolution ». In J. Moore (éd.), 1997, *Visions of Culture : An Introduction to Anthropological Theories and Theorists*. Walnut Creek : Altamira Press, pp. 193-202.
- Trefon, Th. (dir.). 2009. *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions. Conjoncture congolaise*. Tervuren/Paris : Musée royal de l'Afrique centrale/L'Harmattan (coll. « Cahiers africains », n° 76).
- Watts, M.J. 1983. *Silent Violence: Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria*. University of California Press.

LES CAHIERS AFRICAINS

AFRIKA STUDIES

2013

MISSER, François, *La Saga d'Inga. L'histoire des barrages du fleuve Congo*, n° 83, 2013, 224 p.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises 2012. Politique, secteur minier et gestion des ressources naturelles en RDC*, n° 82, 2013, 320 p.

RUBBERS, Benjamin, *Le Paternalisme en question. Les anciens ouvriers de la Gécamines face à la libéralisation du secteur minier katangais (RD Congo)*, n° 81, 2013, 320 p.

2012

DE SAINT MOULIN, Léon, *Kinshasa. Enracinements historiques et horizons culturels*, n° 79, 2012, 368 p., 37,50 €.

MARYSSE, Stefaan & OMASOMBO, Jean, *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, n° 80, 2012, 272 p., 28,50 €.

2011

NORET, Joël, et PETIT, Pierre, *Mort et dynamiques sociales au Katanga (République démocratique du Congo)*, n° 78, 2011, 160 p., 16,50 €.

2010

DE SAINT MOULIN, Léon, *Villes et organisation de l'espace en République démocratique du Congo*, n° 77, 2010, 306 p., 29 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Réforme au Congo (RD). Attentes et Désillusions*, n° 76, 2010, 280 p., 30 €.

2009

DE VILLERS, Gauthier, *République démocratique du Congo. De la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, n° 75, 480 p., 42 €.

2007

TREFON, Theodore, *Parcours administratifs dans un État en faillite. Récits de Lubumbashi*, n° 74, 168 p., 15 €.

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Villes d'Afrique. Exploration en histoire urbaine*, n° 73, 254 p., 22,50 €.

2006

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de J. OMASOMBO, E. SIMONS et F. VERHAEGEN, *Mulele et la révolution populaire au Kwilu (République démocratique du Congo)*, n° 72, 378 p., 31 €.

2005

de LAME, Danielle et DIBWE DIA MWEMBU, Donatien, *Tout passe. Instantanés populaires et traces du passé à Lubumbashi*, n° 71, 2005, 336 p., 29 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba, acteur politique. De la prison aux portes du pouvoir (juillet 1956-février 1960)*, n° 68-70, 2005, 408 p., 37 €.

2004

MABILA MANTUBA-NGOMA, Pamphile (sous la direction de), *La Nouvelle Histoire du Congo. Mélanges eurafricains offerts à Frans Bontinck, c.i.c.m.*, n° 65-66-67, série 2003, 480 p., 39 €.

BOUVIER, Paule, en collaboration avec Francesca BOMBOKO, *Le Dialogue intercongolais. Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos. Contribution à la théorie de la négociation*, n° 63-64, série 2003, 328 p., 29,50 €.

TREFON, Theodore (sous la direction de), *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, n° 61-62, série 2003, 256 p., 23 €.

2003

N'SANDA BULELI, Léonard, *La Bataille de Kindu ou le récit d'une défaite*, n° 60, série 2002, 181 p., 18 €.

KENNES, Erik, en collaboration avec MUNKANA N'GE, *Essai biographique sur Laurent Désiré Kabila*, n° 57-58-59, série 2002, 431 p., 35 €.

RUBBERS, Benjamin, *Devenir médecin en République démocratique du Congo. La trajectoire socioprofessionnelle des diplômés en médecine de l'université de Lubumbashi*, n° 56, série 2002, 132 p., 14 €.

VERHAEGEN, Benoît, avec la collaboration de Charles TSHIMANGA, *L'ABAKO et l'indépendance du Congo belge. Dix ans de nationalisme kongo (1950-1960)*, n° 53-54-55, série 2001-2002, 460 p., 35 €.

2002

DE VILLERS, Gauthier, JEWSIEWICKI, Bogumil et MONNIER, Laurent (sous la direction de), *Manières de vivre. L'Économie de la débrouille au Congo/Kinshasa*, n° 49-50, série 2001, 205 p., 17, 50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *L'Accord de Lusaka. Chronique d'une négociation internationale*, n° 51-52, série 2001, 220 p., 18 €.

2000

VELLUT, Jean-Luc (sous la direction de), *Itinéraires croisés de la modernité. Congo belge (1920-1950)*, n° 43-44, 2000, 295 p., 20 €.

MONNIER, Laurent, JEWSIEWICKI, Bogumil et DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Chasse au diamant au Congo/Zaïre*, n° 45-46, 2000, 240 p., 19 €.

DE VILLERS, Gauthier, OMASOMBO, Jean et KENNES, Erik, *République démocratique du Congo, Guerre et politique. Les Trente Derniers Mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, n° 47-48, 342 p., 24 €.

1999

MUTAMBA LUKUSA, Gaston, *La Faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements au Congo/Zaire (1988-1999)*, n° 37-38, 1999, 190 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs*, n° 39-40, 1999, 218 p., 17,50 €.

KABUYA KALALA, François et MATATA PONYO MAPON, *L'Espace monétaire kasaïen. Crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, n° 41, 1999, 148 p., 15 €.

YOKA LYE, *Kinshasa, signes de vie*, n° 42, 1999, 168 p., 15 €.

1998

GROOTAERS, Jan-Lodewijk (sous la direction de), *Mort et maladie au Zaïre*, n° 31-32, 1998, 172 p., 16,50 €.

OMASOMBO, Jean et VERHAEGEN, Benoît, *Patrice Lumumba. Jeunesse et apprentissage politique (1925-1956)*, n° 33-34, 1998, 265 p., 20 €.

DE VILLERS, Gauthier, WILLAME, Jean-Claude et OMASOMBO, Jean, *République démocratique du Congo. Chronique politique d'un entre-deux-guerres (1996-1998)*, n° 35-36, 1998, 371 p., 22,50 €.

1997

WILLAME, Jean-Claude, *Banyarwanda et Banyamulenge. Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, n° 25, 1997, 156 p., 15 €.

WILUNGULA B. Cosma, *Fizi 1967-1986. Le Maquis Kabila*, n° 26, 1997, 136 p. (en co-édition avec le Centre d'Histoire de l'Afrique [Louvain-la-Neuve], en tant que n° 15 de la revue *Enquêtes et documents d'histoire africaine*), 15 €.

DE VILLERS, Gauthier et OMASOMBO TSHONDA, Jean, *Zaïre. La Transition manquée : 1990-1997*, n° 27-28-29, 1997, 302 p., 20 €.

MWANZA WA MWANZA, Hugo, *Le Transport urbain à Kinshasa. Un nœud gordien*, n° 30, 1997, 149 p., 14 €.

1996

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique. Actes des journées d'étude des 16 et 17 décembre 1994*, n° 19-20, 1996, 286 p., 24 €.

DE HERDT, Tom et MARYSSE, Stefaan, *L'Économie informelle au Zaïre*, n° 21-22, 1996, 194 p., 17,50 €.

MATHIEU, Paul, LAURENT, Pierre-J. et WILLAME, Jean-Claude (dir.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Actes du séminaire tenu à Louvain-la-Neuve du 2 au 12 mai 1995*, n° 23-24, 1996, 250 p., 20 €.

1995

SIMONS, Edwine, BOGHOSSIAN, Reupen et VERHAEGEN, Benoît, *Stanleyville 1959. Le Procès de Patrice Lumumba et les émeutes d'octobre*, n° 17-18, 1995, 212 p., 17,50 €.

REYNTJENS, Filip, *Rwanda. Trois jours qui ont fait basculer l'histoire*, n°16, 1995, 150 p., 15 €.

YOKA LYE, *Lettres d'un Kinois à l'oncle du village*, n° 15, 1995, 160 p., 15 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Aux sources de l'hécatombe rwandaise*, n° 14, 1995, 175 p., 17,50 €.

MAYOYO BITUMBA TIPO TIPO, *Migration Sud/Nord. Levier ou obstacle ? Les Zaïrois en Belgique*, n° 13, 1995, 167 p. (Zaïre, années 90, vol. IV), 15 €.

1994

MARYSSE, Stefaan, DE HERDT, Tom et NDAYAMBAJE, E., *Rwanda. Appauvrissement et ajustement structurel*, n° 12, 1994, 87 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (sous la direction de), *Belgique/Zaïre. Une histoire en quête d'avenir*. Actes des rencontres de Bruxelles organisées par l'Institut africain, le NCOS, le CNCD, Broederlijk Delen, l'Association belge des africanistes / Belgische Vereniging van Afrikanisten, n° 9-10-11, 1994, 347 p., 17,50 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Gouvernance et Pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines. Madagascar, Somalie, Zaïre*, n° 7-8, 1994, 206 p., 18,50 €.

1993

NDAYWEL È NZIEM, Isidore, *La Société zaïroise dans le miroir de son discours religieux (1990-1993)*, n° 6, 1993, 102 p. (Zaïre, années 90, vol. III), 12 €.

WYMEERSCH, Patrick (sous la direction de), *Liber amicorum Marcel d'Hertefelt. Essais anthropologiques*, n° 4-5, 1993, 380 p., 12 €.

MUTAMBA MAKOMBO, J.-M., *Patrice Lumumba correspondant de presse (1948-1956)*, n° 3, 1993, 84 p. (épuisé).

SIMONS, Edwine, *Inventaire des études africaines en Belgique - Inventaris van de Afrika Studies in België*, n° 1-2, 1993, 341 p., 12 €.

1992

DE VILLERS, Gauthier, *Le Pauvre, le hors-la-loi, le métis. La Question de l'économie informelle en Afrique*, n° 6, 1992, 80 p., (photocopie), 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *Les Manipulations du développement. Ajustement, cogestion et démocratisation au Burundi*, n° 5, 1992, 166 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier (dir.), *Économie populaire et phénomènes informels au Zaïre et en Afrique*, n° 3-4, 1992, 277 p., 30 €.

DE VILLERS, Gauthier, *Zaïre 1990-1991 : faits et dits de la société d'après le regard de la presse*, n° 1-2, 1992, 235 p. (Zaïre, années 90, vol. II), 12 €.

1991

WILLAME, Jean-Claude, *De la démocratie « octroyée » à la démocratie enrayée (24 avril 1990 - 22 septembre 1991)*, n° 5-6, 1991, 318 p. (Zaïre, années 90, vol I), (photocopie), 32 €.

OLELA ENGOMBE ASUI, *L'Administration coloniale et la question de la succession de Ngongo Leteta au Sankuru (1893-1956)*, n° 4, 1991, 119 p., 12 €.

ABBINK, J., *Mytho-légendes et Histoire : l'énigme de l'ethnogenèse des Beta Esra'el*, n° 3, 1991, 92 p., 12 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Décennie 80 : l'aide en question. Esquisse comparative des politiques de développement dans quatre pays européens*, n° 2, 1991, 123 p., 12 €.

BERWOUTS, Koen, *Le Sein de la mère. Introduction à la littérature classique et moderne en swahili*, n° 1, 1991, 140 p., 12 €.

1990

FIERLAFYN, Luc, *Le Discours nationaliste au Congo belge durant la période 1955-1960*, n° 6, 1990, 208 p., 12 €.

LOSSO GAZI, *L'Enseignement du français au Zaïre revisité (1948-1980)*, n° 5, 1990, 158 p., 12 €.

LUBANA NGIYENE AMENA, *L'organisation de la société paysanne et la situation du mouvement coopératif dans le Bas-Zaïre. L'interface entre les associations rurales à fonctions multiples et les associations urbaines de consommation comme moyen de lutte contre la misère*, n° 3-4, 1990, 200 p., 12 €.

DE VILLERS, Gauthier et WILLAME, Jean-Claude, *Belgique-Zaïre : le grand affrontement*, n° 1-2, 1990, 171 p. (photocopie), 16 €.

1989

KABUYA LUMUNA SANDO, *Zaïre 1960-1964. La Tourmente katangaise*, n° 6, 1989, 117 p., 12 €.

REYNTJENS, Filip, *Burundi 1972-1988. Continuité et Changement*, n° 5, 1989, 98 p., (épuisé).

FETTWEIS, Nadine, *Lecture sémiotique de l'Anté-peuple de Sony Labou Tansi*, n° 4, 1989, 101 p., 12 €.

GASIBIREGE RUGEMA, Simon, *Approche du processus d'inadaptation-adaptation de l'enseignement primaire à travers les réformes scolaires au Zaïre (1880/1980)*, n° 2-3, 1989, 244 p., 12 €.

TREFON, Theodore, *French Policy toward Zaire during the Giscard d'Estaing Presidency*, n° 1, 1989, 135 p., 12 €.

1988

WILLAME, Jean-Claude, *Éléments pour une lecture du contentieux belgo-zaïrois*, n° 6, 12/1988, 173 p. (photocopie), 20,50 €.

SCOTT, G. J., *La Pomme de terre en Afrique centrale. Une étude sur le Burundi, le Rwanda et le Zaïre*, n° 4-5, 9/1988, 235 p., (épuisé).

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Entreprises minières et développement de l'économie capitaliste au Zaïre. La politique des zones de protection minière et son impact sur l'occupation commerciale au Kasai (1915-1959)*, n° 3, 6/1988, 109 p., 12 €.

BRION, E., *Aux origines du diocèse de Kole Zaïre - 1880-1935*, n° 1-2, 3/1988, 259 p., (épuisé).

1987

WILLAME, Jean-Claude, *Chronique d'une opposition politique : l'UDPS (1978-1987)*, n° 7-8, 12/1987, 118 p., (photocopie), 16 €.

MARYSSE, Stefaan, *La Question agraire dans l'économie politique du Zimbabwe*, n° 6, 9/1987, 66 p., 12 €.

BOGERS, Koen et WYMEERSCH, Patrick, *De Kongo in de Vlaamse fictie- en reisverhalen*, n° 4-5, 1987, 165 p., 12 €.

MONNIER, Laurent (sous la dir. de), *Figures du pouvoir dans le roman africain et latino-américain*. Actes du colloque de Lausanne (10-13 mars 1986), n° 1-2-3, 1987, 385 p. (épuisé).

1986

WEISS, Herbert et VERHAEGEN, Benoît (sous la dir. de), *Les Rébellions dans l'Est du Zaïre (1964-1967)*, n° 7-8, 1986, 187 p., (épuisé).

DE LANNON, Didier, MABIALA SEDA DIANGWALA et BONGELI YEIKELO YA ATO (sous la dir. de), *Tango ya ba noko. « Le Temps des oncles ». Recueil de témoignages zaïrois*, n° 5-6, 10/1986, 239 p., (épuisé).

VAN BINSBERGEN, Wim, REYNTJENS, Filip et HESSELING, G. (ed.), *State and Local Community in Africa. État et communauté locale en Afrique*, n° 2-3-4, 1986, 400 p. (épuisé).

MATACZYNSKI, D. A., *A Reexamination of the Jamaa: « Thick Description »*, n° 1, 3/1986, 102 p., 12 €.

1985

SIMONS, Edwine et THUIS, Mark, *Inventaire des études africaines en Belgique. Inventaris van de Afrika studies in België*, n° 7-8, 1985, 303 p., (épuisé).

VERHEUST, Thérèse, *Portraits de femmes : les intellectuelles zaïroises*, n° 6, 10/1985, 150 p., (photocopie), 13 €.

WILLAME, Jean-Claude, *La Politique africaine de la Belgique à l'épreuve : les relations belgo-zaïroises (1978-1984)*, n° 5, 1985, 112 p. + annexes, 12 €.

RAULIER, Anne, *Stratégies de développement économique en Tunisie*, n° 3-4, 1985, 172 p., 12 €.

KANKONDE MUKADI, *Approches d'analyse économique des projets agricoles de développement rural dans les pays en voie de développement : le cas du Zaïre*, n° 1-2, 1985, 236 p. (épuisé).

1984

LOSSO GAZI, *Culture, littérature et enseignement au Zaïre : essai de bilan*, n° 8, 1984, 116 p., 12 €.

TSHUND'OLELA EPANYA SHAMOLOLO, *Le Kasai à la périphérie du Haut-Katanga industriel*, n° 6-7, 1984, 213 p., 12 €.

ILUNKAMBA ILUNGA, *Propriété publique et conventions de gestion dans l'industrie du cuivre au Zaïre*, n° 4-5, 1984, 148 p., (épuisé).

WILLAME, Jean-Claude, *Actualisation des contraintes sur l'industrie minière au Zaïre (Postface)*, n° 4-5, 1984, pp. 149-173, (épuisé).

LAPIKA DIMOMFU, *L'Art de guérir chez les Kongo du Zaïre, discours magique ou science médicale ?*, n° 3, 1984, 71 p. (épuisé).

KANYINDA LUSANGA, *La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve de la théorie et des faits*, n° 2, 1984, 100 p., (épuisé).

MUBAKE MUMEME et SIMBI MUSEMA WA NGOY, *La politique industrielle au Zaïre et la zone franche d'Inga : vers une nouvelle stratégie d'industrialisation ?*, n° 1, 1984, 117 p. (épuisé).

1983

BILBY, K. M. et FU-KIAU KIA BUNSEKI, *Kumina: a Kongo-based Tradition in the New World*, n° 8, 1983, 114 p., 12 €.

KAZADI-TSHAMALA, *La formation du capital dans l'agriculture du Zaïre post-colonial : situation et perspectives*, n° 6-7, 1983, 140 p., 12 €.

JEWSIEWICKI, Bogumil, *Modernisation ou destruction du village africain : l'économie politique de la « modernisation agricole » au Congo belge*, n° 5, 1983, 86 p. (épuisé).

Zaïre : réflexions et débats sur des stratégies possibles de développement, n° 4, 1983, 82 p., (épuisé).

LUKUSA DIA BONDO, *Les Conventions de développement : clé de la relance économique du Zaïre*, n° 3, 1983, 121 p. (épuisé).

VERHAEGEN, Benoît, *L'Association des évolués de Stanleyville et les débuts politiques de Patrice Lumumba (1944-1958)*, n° 2, 1983, 121 p. (épuisé).

Instruments, politique et effets du commerce extérieur. Les Relations belgo-africaines. Middelen, beleid en gevolgen van de buitenlandse handel. De Belgisch-Afrikaanse relaties, n° 1, 1983, 117 p., 12 €.

CAHIERS AFRICAINS

(anciennement Cahiers du CEDAF)

AFRIKA STUDIES

(voorheen ASDOC-Studies)

ISSN 1021-9994

www.africamuseum.be/research/publications**Comment se procurer les *Cahiers africains* ?****ORDRE PERMANENT**

Si vous souhaitez recevoir nos publications dès leur parution, nous vous invitons à nous retourner le formulaire au verso.

Par l'acceptation de la formule de l'ordre permanent, vous recevrez à chaque nouvelle parution une facture qui, dès qu'elle aura été honorée, sera suivie de l'envoi du *Cahier*.

Comment le système de l'ordre permanent fonctionne-t-il ?

À la sortie de tout nouveau *Cahier africain*, une facture vous sera envoyée. Dès réception de votre paiement, le *Cahier* vous sera expédié.

Pour plus de facilités, vous pouvez payer par carte de crédit : vous recevez une facture du Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale par e-mail ou par fax, sur laquelle vous pouvez noter les données de votre carte (numéro, date d'expiration, nom du titulaire) ainsi que votre signature pour accord. Vous avez alors la possibilité de renvoyer ce document en toute sécurité par fax (+32 2 769 55 11) et le *Cahier* vous sera expédié dans les 24 heures.

Pour toute question administrative ou commande, vous pouvez contacter le Service des Publications, e-mail : publications@africamuseum.be

Tél : +32 2 769 52 08.

À retourner au Service des Publications du Musée royal de l'Afrique centrale
13, Leuvensesteenweg, 3080 Tervuren, Belgique

« Les Cahiers africains – Afrika Studies »

Ordre permanent

Nom, Prénom :

Adresse :

.....

.....

Fax :

E-mail :

Souhaite recevoir les *Cahiers africains* dès leur parution et souscrit
un ordre permanent ☐

Souhaite payer systématiquement par carte de crédit ☐

Souhaite recevoir une facture *pro forma* pour effectuer
un transfert par la banque ☐

Souhaite que les *Cahiers* lui soient envoyés

- par courrier ordinaire ☐

- par courrier prioritaire ☐

- par courrier express (DHL, ABX, etc.) ☐

Date

Signature

