



Congo

La déréliction sécuritaire dans un Congo « politiquement correct »

Jean-Claude Willame

Les récentes élections congolaises se sont exceptionnellement bien déroulées compte tenu des difficultés techniques. Le soutien de la communauté internationale n'est pas étranger à cette normalisation politique, mais de nombreuses incertitudes pèsent sur le nouveau gouvernement. La principale, qui, jusqu'à présent a fait l'objet de trop peu d'investissement de l'Union européenne, est la restauration d'un climat de sécurité. Il est nécessaire de mener à bien la réforme de l'armée qui, jusqu'à présent, se caractérise par des exactions diverses.

Une fois de plus et campagne préélectorale oblige, le Congo s'est invité à la table de la problématique politique et communautaire belgo-belge. À une extrémité, le député SP.A, Dirk van der Maelen, habituel pourfendeur de toute la dynamique politique congolaise, ne s'est pas privé de comparer le « régime » de Joseph Kabila avec celui de Mobutu et a critiqué à coup de bazooka la perspective d'une visite royale au Congo ainsi que le doublement de l'aide de

la coopération au développement dans ce pays. À l'autre extrémité, l'intarissable optimiste qu'est Louis Michel, qui, opérant sa rentrée sur la scène politique belge, a vanté les mérites d'un Congo qui est vraiment « entré en démocratie » depuis les élections de 2006. Au milieu de l'arène, un ministre des Affaires étrangères, plus donneur de leçons que jamais, a qualifié le nouveau gouvernement congolais de « pléthorique » et a regretté le caractère « peu correct » des derniers scrutins indirects au Congo tout en jugeant globalement positive l'avancée du processus démocratique dans ce pays où une visite royale pourrait bien s'avérer opportune *in tempore non suspecto*. Prenons donc quelque distance par rapport à ce tapage politique belgo-belge.

Les élections « démocratiques » d'abord. Celles-ci furent, on l'a déjà dit¹, un exploit technique exceptionnel pour ce qui regarde les scrutins directs eu égard à l'état de délabrement général du pays (pas de routes, pas de banques, pas de système de communication fiable...). Il y eut bien quelques défaillances dans l'enregistrement des électeurs ou le comptage des bulletins de vote entassés parfois dans un grand désordre, mais pas de ces fraudes généralisées qui se commettent dans des pays mieux pourvus.

Le vainqueur de l'élection présidentielle, qui était très (trop) visiblement le choix préféré de la « communauté internationale », fut donc Joseph Kabila dont la victoire fut acquise par la simple arithmétique électorale: les régions de l'Est du pays, qui avaient connu plusieurs années de guerre et qui étaient les plus peuplées votèrent massivement pour lui, sans doute parce qu'il était considéré comme le meilleur garant de la paix au Congo. Son adversaire, l'ancien « chef de guerre » Jean-Pierre Bemba, malgré sa campagne construite sur le thème de la « congolité », un thème qui n'est pas sans rappeler celui de l'« authenticité zaïroise », remporta des succès dans l'Ouest, mais pas assez de voix pour inquiéter Kabila. Après que sa garde prétorienne, probablement provoquée par la garde présidentielle dès la proclamation des résultats, ait été mêlée à des combats à l'arme lourde avec cette dernière, après avoir lancé en vain des recours et parfois quelques menaces, Bemba s'inclina finalement avec *fair play* et promit de mener une opposition constructive.

Les autres scrutins au suffrage universel direct — les élections

provinciales et législatives — se déroulèrent d'une manière « politiquement correcte » et virent aussi la victoire de ce qu'on appelait le « camp Kabila », c'est-à-dire un conglomérat de petites formations et de regroupements politiques très hétéroclites. Dans ces scrutins, les facteurs d'appartenance ethnique ou régionale jouèrent un rôle non négligeable tout autant que la montée en phase, tout à fait étonnante, des figures de proue (transrégionales) de la « société civile » qui avaient opté pour le « camp Kabila ».

« LE POUVOIR ATTIRE LE POUVOIR »

Dans un système politique où les partis n'ont pas d'enracinement réel, mais représentent des additions d'ambitions, « le pouvoir attire le pouvoir ». Telle était la leçon que l'on pouvait retirer des autres scrutins, indirects ceux-là, à savoir les élections des sénateurs et des gouverneurs de province par les assemblées provinciales. Une fois le « camp Kabila » vainqueur aux niveaux présidentiel et législatif, il était prévisible que le « camp de Jean-Pierre Bemba » commence à s'effriter, même si les scores de son adversaire ne furent pas toujours

¹ Isabelle Durant et Jean-Claude Willame, « Ils ont voté, et puis après ! », *La Revue nouvelle*, janvier-février 2006, n° 1-2.

staliniens. Aux élections sénatoriales, le camp Kabila n'enregistra qu'une courte victoire (55 sièges sur 108). La raison en fut que de vieilles « gloires mobutistes » ou autres se présentèrent en nombre au suffrage des assemblées provinciales et eurent sans doute des « arguments convaincants » pour se faire élire par leurs pairs. On parla beaucoup de billets de banque distribués à gogo.

Il n'est pas impossible non plus que les Congolais, désarmés face aux incertitudes du futur, aient aussi voulu confusément se réconcilier avec leur histoire. Car, jamais dans ces élections congolaises, on ne vit autant d'« anciens » cohabiter avec les plus jeunes. Toutes les strates de l'histoire politique congolaise se sont ainsi retrouvées réunies : depuis les nationalistes lumumbistes des années soixante comme Antoine Gizenga jusqu'aux « mobutistes » des années quatre-vingt et nonante et les « kabilistes » de l'après-1996 en passant par les « opposants » exilés pendant de longues années à l'étranger.

Plus significatifs (et contestables) encore furent les résultats des élections indirectes des gouverneurs de province. Dans ce cas, la formation politique de Jean-Pierre Bemba qui l'avait emporté aux autres élections dans certains bastions de l'Ouest (Kinshasa, Équateur, Bas-Congo) fut sèchement battue

en n'obtenant qu'un seul poste de gouverneur dans sa région d'origine (l'Équateur). Cette défaite entraîna d'importantes crispations dans la province du Bas-Congo où l'on releva une centaine de morts à la suite d'affrontements entre les forces de sécurité et les membres d'une secte religieuse proche de Bemba. Il est évident que les membres du parti de ce dernier, majoritaire dans cette province et aussi à Kinshasa, s'étaient laissés soudoyer par le « camp Kabila ». Une belle entorse donc au principe de la démocratie formelle chère à Louis Michel !

Quoi qu'il en soit, au bout du processus électoral, le président Joseph Kabila pouvait bénéficier d'une confortable majorité parlementaire et politique à tous les niveaux de pouvoir. Pour s'assurer d'une « majorité présidentielle » au gouvernement, il fit d'une part alliance avec le fils du « dictateur Mobutu » et avec le vieux leader historique du lumumbisme, Antoine Gizenga et d'autre part lança une machine électorale dirigée par une poignée de « nouveaux » fidèles : l'ancien président de l'Assemblée nationale qui avait déserté le camp de Jean-Pierre Bemba, Olivier Kamitatu, un ancien opposant devenu ministre dans le dernier gouvernement de Mobutu, Lambert Mende, une ancienne figure emblématique de la société civile du Kivu, Pierre Lumbi, et son conseiller spécial

en matière de sécurité qui avait été lui aussi ministre dans le dernier gouvernement Mobutu, Guillaume Samba Kaputo.

UN GOUVERNEMENT ÉLÉPHANTESQUE ?

Le gouvernement issu de tractations longues et ardues — elles durèrent plus d'un mois — était à l'image de la complexité d'un paysage politique où de nombreuses factions politiques se bousculaient aux portillons du pouvoir depuis la chute du régime Mobutu. C'est non sans raison que ce nouvel exécutif de la III^e République fut qualifié d'éléphantesque tant par les analystes et les diplomates que par la presse locale et étrangère. Le nouvel exécutif de la III^e République comportait pas moins de six ministres d'État (des vice-Prémiers ministres en quelque sorte), trente-quatre ministres et vingt vice-ministres (des secrétaires d'État dans notre culture politique). Il y avait là quelques anciens ministres pas trop compromis avec le mobutisme, des anciens ministres du gouvernement de la transition, l'un ou l'autre ancien de l'UDPS, le parti du vieil opposant perpétuel, Étienne Tshisekedi, pas mal d'anciens responsables de mouvements de la société civile, des anciens députés ou des députés fraîchement élus l'an dernier ou encore des candidats députés non élus, quelques administrateurs de

sociétés publiques dissoutes, des représentants du parti des rebelles armés Maï-Maï, des médecins et avocats, un ancien recteur d'université, etc.

Pour faire bonne figure auprès des bailleurs de fonds qui insistaient lourdement sur l'impératif de « bonne gouvernance » et aussi sur injonction de l'ancien opposant qu'était le nouveau Premier ministre, on avait éliminé de la nomenclature tous les ministrables qui avaient été accusés de corruption ces dernières années.

La pléthore de ministres, qui pourrait rappeler la manière dont l'ancien président Mobutu régnait en s'attirant à lui des « clients » qui avaient une certaine notoriété et qu'il fallait contrôler, voire gaver, ne signifie cependant pas que le nouveau gouvernement fonctionnera sur le même style que sous la seconde République. En effet, cette pléthore est à apprécier en tenant compte de l'éclatement d'un paysage politique difficilement contrôlable depuis les deux guerres du Congo. Après tout, à voir la composition du gouvernement, tous les « vice-ministres », qui s'ajoutent à la liste des trente-quatre ministres, sont des personnalités qui pèsent moins que leurs collègues ministres : beaucoup sont soit d'anciens députés (ou candidats députés) soit des membres de la société civile inexpérimentés et

seront sans doute, pour quatorze d'entre eux en tout cas, des « adjoints » de leurs « aînés » exerçant des fonctions de ministre de plein exercice. Ou alors, ils se contenteront de toucher leur rémunération et feront de la figuration.

Il n'empêche que la cohérence du gouvernement sera mise à l'épreuve dans la mesure où les compétences importantes telles que les Finances, le Budget, la Justice, la Santé, les Mines, la Fonction publique, la Défense nationale seront chaque fois partagées entre deux membres de l'exécutif qui relèvent le plus souvent de deux formations politiques différentes.

Cela dit, le « camp Kabila » dans son sens restreint dispose d'une large majorité au sein de l'exécutif : vingt-cinq postes au moins contre huit pour ceux avec qui la « majorité présidentielle » a signé des accords de gouvernement (l'Udemo du fils Mobutu et le Palu du Premier ministre Gizenga) et aucun pour la formation représentant les rwandophones (le RCD d'Azarias Ruberwa) qui avait pourtant déclaré qu'elle était prête à y participer. Il est en outre possible que le pouvoir exécutif — et surtout celui du président Kabila — se resserre autour de quelques figures marquantes, dont celles des

six ministres d'État qui pourraient constituer les interlocuteurs privilégiés du président de la République. On pourra observer ici que sur les six « ministres d'État », quatre sont issus de la « majorité présidentielle » et/ou ont fait partie de la « machine électorale » qui a permis l'élection de Joseph Kabila. Les deux autres étant les représentants des deux autres formations qui ont rallié cette majorité au second tour de la présidentielle (le Palu du Premier ministre Gizenga et l'Udemo du fils de Mobutu) et qui n'ont respectivement que 34 et 9 sièges sur 500 à l'Assemblée nationale.

On remarquera aussi que deux postes clés de ministres d'État sont détenus par deux éléments de la « garde rapprochée » de Joseph Kabila. Il s'agit du conseiller militaire du président, le général-major Denis Kalume Numbi, qui a l'Intérieur et la Sécurité dans ses attributions en plus de la Décentralisation, une compétence très importante pour l'organisation administrative future de la III^e République². Il s'agit aussi du ministre des Infrastructures, des Travaux publics et de la Reconstruction, Pierre Lumbi Okongo, cette ancienne figure emblématique de la société civile, qui est très proche de

² D'ici deux ans et en vertu de la nouvelle Constitution, les actuelles onze provinces passeront à vingt-six, ce qui promet des temps difficiles, voir carte p. 21.

Kabila et qui sera sans aucun doute un super-ministre qui chapeautera beaucoup de ses collègues.

On notera aussi que les matières budgétaires et financières, qui seront portées par quatre ministres, ne paraissent pas être regardées comme des priorités, ce qui rendra pour le moins perplexes les institutions financières internationales: elles n'ont pas été confiées à des « poids lourds politiques », mais à des seconds couteaux des formations d'Antoine Gizenga et de Joseph Kabila. Deux d'entre eux, ministres de plein exercice, ont eu de courtes expériences dans les domaines bancaire et financier, les deux autres, qui ont rang de simples vice-ministres, étant des représentants de la société civile.

Reste enfin la question de la cohérence et de la cohésion gouvernementales par rapport aux autres échelons de pouvoir, à savoir ceux des provinces qui, en vertu de la nouvelle Constitution, disposent d'un certain nombre de compétences propres ou concurrentes avec l'État central. Dans le gouvernement « éléphantique » d'Antoine Gizenga, on retrouve en effet des portefeuilles ministériels qui touchent à des matières devant

être gérées paritairement avec les ministères provinciaux: l'information, la sûreté intérieure, la justice, les impôts, les droits miniers, l'environnement, les régimes agricoles et forestiers, l'enseignement, les transports, l'énergie, etc. Au vu de la culture de la centralisation politique à Kinshasa qui a marqué la trajectoire congolaise, il est à craindre que l'attribution aux ministres de doubles voire de triples portefeuilles pour une même compétence à partager avec des gouverneurs de province va compliquer la « gouvernementalité » et rendre plus difficile l'application de la politique de décentralisation qui a été érigée en principe fondateur de la III^e République.

En tout état de cause, au-delà des discours convenus de la communauté internationale et du débat belgo-belge qui a eu lieu autour de sa constitution, l'avènement du nouvel exécutif congolais, qui est un simple exercice de clarification sur le « qui est qui » au Congo, n'est pas en lui-même porteur de « démocratie » et de bonne gouvernance. Non seulement tout reste à faire en matière de reconstruction, mais le minimum n'est pas encore en vue. Je fais référence ici à ce qui doit être à la base même d'un

État digne de ce nom, à savoir le contrôle sur ses forces de l'ordre.

L'INSÉCURITÉ TOUJOURS

On doit en effet constater que, dans la crise congolaise, la « communauté internationale », par la voie de diplomates souvent en désaccord, a surtout mis le paquet sur les conditions politiques formelles et institutionnelles du retour à la normalisation. Au terme du processus politique entamé par les accords de Sun City de 1992 devant mener à cette normalisation, on doit constater que, par pusillanimité ou indifférence, l'énorme champ de l'insécurité au Congo a été largement laissé en friche. Comme l'a tout récemment mis en évidence un rapport d'Amnesty International, rédigé à la fin du processus électoral et à l'époque de la constitution du nouvel exécutif congolais, « l'esprit de la réforme [de l'armée], les méthodes choisies pour la mettre en œuvre et le contexte de son application sont peu susceptibles, à ce stade, d'aboutir à la mise en place d'une armée respectueuse et garante des droits fondamentaux du peuple congolais³ », un euphémisme pour qualifier la corruption ambiante, la multiplicité des chaînes de commandement, l'absence de proactivité d'une structure de commandement calfeutrée dans ses bureaux, et l'inefficacité et la bureaucratisation totale de l'orga-

³ Amnesty International, « République démocratique du Congo. Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) et la réforme de l'armée », AI: AFR 62/001/2007, 25 janvier 2007.

ne chargé de la démobilisation (la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion, Conader) qui dit aujourd'hui ne plus avoir de fonds.

Un certain nombre de faits et de chiffres interpellent. D'abord le chiffre des effectifs: sur une armée comptabilisant environ 60 000 hommes sous la république de Mobutu, 340 000 hommes sont officiellement rémunérés en 2005. En fait, 200 000 d'entre eux sont des effectifs purement fictifs.

En vertu des dispositions de l'Accord politique de Sun City, une armée nationale intégrée, c'est-à-dire comprenant les unités gouvernementales et les groupes rebelles signataires de l'accord qui ne veulent pas être démobilisés, doit être constituée: c'est ce qu'on appelle le « brassage » qui doit être organisé dans seize centres prévus en avril 2006. À ce jour, il n'en existe que six dans lesquels les « combattants » attendent leur intégration dans des conditions infra-humaines (pas d'eau, pas d'électricité, pas de nourriture, pas de médicaments) à l'exception des bases de Kitona et de Kamina.

Quant à ceux qui ont préféré la démobilisation, des milliers « ont été laissés sans formation, sans proposition d'emploi digne de ce nom et sans rémunération décente. Beaucoup ont l'impression d'avoir été trompés et demandent qu'on

leur rende leurs armes⁴ ». Certains « commandants », déterminés à conserver leurs effectifs et leur pouvoir, sont d'ailleurs hostiles au programme de démobilisation et n'ont pas hésité à torturer et à assassiner ceux qui entendaient participer au processus.

Sur les dix-huit brigades intégrées qui ont été prévues pour la mi-2006, six sont dites brassées, soit environ 20 000 hommes. Encore faut-il payer leurs soldes, les équiper, les nourrir et aussi les former. En ce qui concerne la formation, trois brigades ont été formées sommairement en quelques mois par la Belgique, l'Angola et l'Afrique du Sud. Pour ce qui regarde la brigade formée par la Belgique, une dizaine de soldats ont assassiné trente-deux civils en Ituri en septembre 2006 et deux-cent-cinquante autres ont tout récemment semé la terreur toute une nuit dans la ville de Bunia, pillant habitations et magasins, violant des femmes...

Au moins deux corps d'armée n'ont pas accepté le brassage: la garde prétorienne du président Kabila (environ 10 000 hommes), dite garde présidentielle, et celle du vice-président Bemba (environ 3 000 hommes). La première agit

en toute indépendance par rapport à la chaîne officielle de commandement et a été accusée, comme le reste de l'armée, de viols, de tortures et de meurtres, mais elle est intouchable.

En bref, on se trouve toujours devant une armée de vanupieds, sous-payée ou non payée, incapable de maintenir l'ordre, vivant de pillages et de violences. Le rapport d'Amnesty précédemment cité le souligne à juste titre: la paix au Congo ne pourra être maintenue tant qu'une réforme de l'armée n'aura pas été menée à son terme. Car ce sont les désordres qu'elle entretient qui font que, dans de nombreux endroits, des milices se (re)constituent pour la défense de leurs villages et de leur terroir.

DÉFI POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Face à cette déréliction, la « communauté internationale » s'est montrée jusqu'ici très pusillanime alors que l'objectif premier reconnu de l'opération onusienne au Congo est le « maintien de la paix ». Après des mois de tergiversations, l'Union européenne s'est finalement décidée — il lui était difficile de refuser une demande explicite du secrétariat général de l'ONU — à envoyer un millier

⁴ Citation du directeur du Programme Afrique d'Amnesty International, dans *Liberté*, février 2007, n° 481, p. 4.

d'hommes dont le mandat était limité à quatre mois et devait épauler la Monuc dans la surveillance des élections uniquement dans la capitale. Elle s'est aussi investie depuis mai 2005 dans une mission destinée à « fournir conseil et assistance en matière de sécurité » aux autorités congolaises. Cette mission, dénommée Eusec, a consisté jusqu'ici à déconnecter la chaîne de paiement de la solde des militaires du haut commandement militaire à l'administration de la Défense sans que l'on sache très clairement l'impact réel de cette mesure puisque l'état des lieux de cette armée — qui ne devrait pas compter plus de 100 000 hommes selon les experts — n'est toujours pas effectué.

Maintenant que le processus électoral, financé en toute grande majorité par l'Union européenne, est terminé, cette communauté internationale, qui a investi 500 millions de dollars dans les élections et qui contribue à hauteur d'un milliard par an dans la Monuc, va devoir affronter la question de la sécurité dont l'envoyé spécial de l'UE, Aldo Ajello, a récemment dit qu'elle devenait « la priorité des priorités ». De belles déclarations sont entendues sur la nécessité de prolonger le mandat de la Monuc, d'étoffer éventuellement le nombre de casques bleus, de s'atteler sans tarder à la problématique de la sécurité — « un problème gigan-

tesque », a dit Aldo Ajello — qui ne figure pourtant pas dans les cinq priorités que s'est fixées le gouvernement. Mais on ne voit guère d'engagements concrets, innovants et surtout crédibles dans cette matière.

Sur le plan de la réforme du secteur de sécurité, l'Union européenne n'a pas réussi à insérer celle-ci dans un cadre multilatéral cohérent. Une fois l'état des lieux de l'armée effectué et la maquette mise sur papier, il n'y aura pas de fonds spécifiques pour contribuer à son financement. Ce seront toujours des États particuliers — en l'occurrence la Belgique, la France, les Pays-Bas, le Royaume Uni, l'Angola et l'Afrique du Sud — qui apporteront des morceaux de financement. Cette solution permet en effet à chacun... de planter un drapeau national sur ses réalisations. Une fois encore, on renverra à un refrain bien connu : celui de la carence d'une Europe de la défense. En attendant, le ministre Flahaut et des officiers de son entourage sont suspectés de jouer en solo sur un terrain qui fait, en principe, partie de la mission de l'Eusec en lançant avec le Luxembourg et l'Espagne un audit sur les brigades déjà brassées, ce qui aurait fait tiquer le patron de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), Javier Solana, alors même que l'Union européenne ne s'est jusqu'ici

guère montrée très proactive dans la réforme de la sécurité en RDC. En février, on assista à un épisode plutôt rocambolesque : le ministre belge dut rappeler d'urgence une quarantaine d'« évaluateurs » en route pour le Congo en prétextant que leur mission n'avait pas eu l'aval du Conseil des ministres.

Sur le plan du désarmement, rien n'indique que l'on va pouvoir sortir des sentiers battus qui, toujours aux dires de l'envoyé spécial de l'UE, ne mènent nulle part. L'envoyé spécial de l'UE, qui a conduit le processus de désarmement au Mozambique avec succès et n'a décidé pas sa langue en poche, s'est récemment « lâché » en lançant un avertissement : « Nous faisons fausse route », a-t-il dit en substance en s'adressant explicitement à la Banque mondiale.

« Au Congo, c'est la Banque mondiale qui dirige le processus, pas les Nations unies. Ce genre d'opération doit être fait de façon neutre, afin qu'aucune des parties ne puisse penser que l'autre est favorisée. C'est ce que nous avons fait au Mozambique : l'ONU gérait directement l'opération et le gouvernement mozambicain n'était notre partenaire que pour payer les salaires et les indemnités. Au Congo, en revanche, la Banque mondiale a appliqué les principes de la politique d'aide au développement à la démobilisation de soldats : elle a lancé le

government ownership, c'est-à-dire qu'elle a donné au gouvernement — une des parties — le pouvoir de décision. Elle a mis les décisions à prendre dans les mains de gens qui n'avaient pas intérêt à faire avancer le processus parce qu'ils profitent pécuniairement du statu-quo. C'est une erreur monstre. Je me suis battu comme un fou contre ce système. On m'a répondu que la Banque mondiale savait mieux. Or la Banque ne sait pas du tout : ce n'est pas son métier. Ainsi, selon ses règles internes, elle ne peut pas s'occuper de gens armés ; elle ne pouvait donc prendre ces gens en charge qu'après leur désarmement. Cela a créé un "bouchon" dès le début. Second problème : elle a laissé créer une machine bureaucratique énorme. Parmi les multiples comités qu'elle compte, celui chargé de la gestion présen-

tait délibérément des projets en contradiction avec les règles de la Banque, qu'elle devait refuser⁵. »

⁵ Voir l'interview d'Also Ajello dans *La Libre Belgique*, 7 février 2007.

On le voit, les petites querelles belgo-belges sont dérisoires par rapport aux évolutions inquiétantes d'un pays que nous avons placé en tête des priorités en matière de coopération, mais pour lequel de larges incertitudes prédominent. Le problème est que la communauté internationale, qui s'est bon gré mal gré investie fortement dans la « normalisation congolaise », peut difficilement reculer. Mais, outre un éventuel optimisme de la volonté, aura-t-elle l'optimisme de l'intelligence ? Ce n'est pas encore démontré. ■

(14 février)

