

# Corruption et gouvernance en RDC

durant la Transition (2003-2006)

Muzong Kodi

Monographie 153  
Novembre 2008



# Table des matières

|  |            |
|--|------------|
| <b>Abréviations et acronymes</b> .....   | <b>ii</b>  |
| <b>Remerciements</b> .....   | <b>v</b>   |
| <b>A propos de l'auteur</b> .....  | <b>vi</b>  |
| <b>Chapitre 1</b>  |            |
| <b>Introduction</b> .....  | <b>1</b>   |
| <b>Chapitre 2</b>  |            |
| <b>Une perspective historique sur la corruption en RDC</b> .....                                   | <b>5</b>   |
| <b>Chapitre 3</b>  |            |
| <b>La corruption durant la Transition (2003-2006)</b> .....  | <b>29</b>  |
| <b>Chapitre 4</b>  |            |
| <b>La lutte anti-corruption durant la Transition : une analyse<br/>du cadre légal</b> .....        | <b>47</b>  |
| <b>Chapitre 5</b>  |            |
| <b>Les institutions chargées de la lutte anti-corruption durant<br/>la Transition</b> .....        | <b>61</b>  |
| <b>Chapitre 6</b>  |            |
| <b>Les initiatives anti-corruption durant la Transition</b> .....                                  | <b>81</b>  |
| <b>Chapitre 7</b>  |            |
| <b>La lutte contre la corruption durant la période post-électorale – 2007 et<br/>au-delà</b> ..... | <b>97</b>  |
| <b>Chapitre 8</b>  |            |
| <b>Conclusion</b> .....  | <b>103</b> |



# Abréviations et acronymes

|         |  |
|---------|--|
| ABAKO   | Alliance des Bakongo   |
| ACIDH   | Action contre l'Impunité pour les Droits Humains   |
| AFDL    | Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo  |
| AMF     | <i>American Minerals Fields Inc</i>  |
| AMP     | Alliance de la Majorité Présidentielle   |
| ASADHO  | Association Africaine des Droits de l'Homme  |
| UA      | Union Africaine  |
| CIB     | Centre d'Information Bancaire  |
| CCIZ    | Centre du Commerce International du Zaïre  |
| CDC     | Convention des Démocrates Chrétiens  |
| CDG     | Contrat de Gouvernance   |
| CDH     | Centre pour la Défense des Droits de l'Homme et Droits<br>Humanitaires   |
| CEEC    | Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification des<br>Substances Minérales Précieuses et Semi-précieuses |
| CELC    | Commission de l'Ethique et de la Lutte contre la Corruption  |
| CEPAS   | Centre d'Etudes pour l'Action Sociale  |
| CENADEP | Centre d'Appui au Développement et à la Participation Populaire  |
| CIAT    | Comité International d'Accompagnement de la Transition   |
| COPIREP | Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques   |
| COREMAP | Commission de la Réforme des Marchés Publics   |
| CTRAP   | Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique  |
| DFID    | Département du Développement International (Royaume-Uni)   |
| DGI     | Direction Générale des Impôts  |

|           |   |
|-----------|---|
| DGRAD     | Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations |
| DSCRP     | Document de Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté                      |
| EUSSEC    | Mission Européenne pour la Réforme du Secteur de la Sécurité en RDC                           |
| FARDC     | Forces Armées de la République Démocratique du Congo  |
| FEC       | Fédération des Entreprises du Congo   |
| FR        | Forces du Renouveau   |
| GEC       | Global Enterprises Corporate Ltd  |
| Gécamines | Générale des Carrières et des Mines   |
| GTZ       | Agence Allemande d'Assistance Technique   |
| HAM       | Haute Autorité des Médias   |
| FMI       | Fonds Monétaire International   |
| IES       | Institut d'Etudes de Sécurité   |
| IRM       | <i>Innovative Ressources Management Inc</i>   |
| ITIE      | Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives                               |
| LICOCO    | Ligue Congolaise contre la Corruption et la Fraude  |
| MIBA      | Minière de Bakwanga   |
| MLC       | Mouvement de Libération du Congo  |
| MNC       | Mouvement National Congolais  |
| MONUC     | Mission des Nations Unies au Congo  |
| MPR       | Mouvement Populaire de la Révolution  |
| MSR       | Mouvement du Renouveau Social   |
| NDS       | Nouvelle Dynamique Syndicale  |
| ONG       | organisation non gouvernementale  |
| Niza      | Institut néerlandais pour l'Afrique Australe  |
| OCEP      | Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle  |
| OCPT      | Office Congolais des Postes et Télécommunications   |
| OFIDA     | Office des Douanes et Accises   |
| OR        | Office des Routes   |
| ONATRA    | Office National de Transport  |
| PALU      | Parti Lumumbiste Unifié   |
| PPRD      | Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie                                       |
| RADD      | Réseau d'Action pour la Démocratie et le Démocratie   |
| RAID      | <i>Rights and Accountability in Development</i>   |

|          |   |
|----------|---|
| RCD-Goma | Rassemblement des Congolais pour la Démocratie - Goma                             |
| RCD-ML   | Rassemblement des Congolais pour la Démocratie - Mouvement de Libération          |
| RCD-N    | Rassemblement des Congolais pour la Démocratie - National                         |
| RDC      | République Démocratique du Congo  |
| REGIDESO | Régie de Distribution d'Eau   |
| RODHECIC | Réseau d'Organisations des Droits Humains et d'Education Civique                  |
| RRN      | Réseau des Ressources Naturelles  |
| RTNC     | Radio-Télévision Nationale Congolaise   |
| SADC     | Communauté pour le développement de l'Afrique australe                            |
| SAESSCAM | Service d'Assistance et d'Encadrement de la petite échelle d'exploitation minière |
| SCPK     | Système de Certification du Processus de Kimberley                                |
| SNEL     | Société Nationale d'Electricité   |
| SNLC     | Stratégie nationale de lutte contre la corruption                                 |
| SONAS    | Société Nationale d'Assurances  |
| UDEMOMO  | Union des démocrates Mobutistes   |
| UDPS     | Union pour la Démocratie et le Progrès Social                                     |
| ONU      | Union pour la Nation  |
| PNUD     | Programme des Nations Unies pour le Développement                                 |

# Remerciements

Je tiens à remercier l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) pour son généreux soutien financier qui m'a permis de faire des recherches sur le terrain à Kinshasa en décembre 2006 et janvier 2007. J'exprime également ma profonde gratitude à Hennie van Vuuren, le Chef du Programme Corruption et Gouvernance de l'IES, pour sa patience et ses encouragements. Je dois aussi beaucoup aux nombreux congolais et expatriés que j'ai interrogés au cours de ma visite sur le terrain et à ceux qui m'ont fourni de la documentation écrite. Il n'aurait pas été possible d'écrire ce rapport sans leur soutien. Je suis, bien entendu, responsable des opinions exprimées dans le présent document.

# A propos de l'auteur

**Muzong W. KODI** est titulaire d'un doctorat en Histoire de l'Afrique de la *Northwestern University* d'Evanston, dans l'Illinois, aux États-Unis. Il a enseigné à l'Université nationale du Zaïre, au campus de Lubumbashi (actuellement Université de Lubumbashi) en République Démocratique du Congo (RDC) et à l'Université de Nairobi au Kenya avant de rejoindre le Centre Africain d'Etudes Monétaires à Dakar, au Sénégal. Il a travaillé pendant huit ans au Secrétariat International d'*Amnesty International* à Londres, où son dernier poste était celui de Directeur du Développement International. Au Secrétariat International de *Transparency International* à Berlin, en Allemagne, il a occupé le poste de Directeur Régional du Département Afrique et Moyen-Orient. Depuis 2005, il est basé à *Chatham House* (anciennement connu sous le nom de 'l'Institut Royal des Affaires Internationales) à Londres où il concentre ses recherches et est consultant dans les domaines de la gouvernance et la lutte contre la corruption, et où il coordonne le Forum Grande-Bretagne-Congo au sein du Programme Afrique. Il est Vice-président du conseil d'administration de l'organisation non-gouvernementale internationale Initiative Diamant pour le Développement.



# 1 Introduction

Les dix dernières années ont été parmi les plus difficiles de l'histoire de la RDC. Ce pays vaste et riche en ressources, situé au centre du continent africain, a été dévasté par les guerres imposées à son peuple qui a longtemps souffert, par ses voisins, le Rwanda et l'Ouganda. Plus de quatre millions de personnes sont mortes des conséquences directes et indirectes du conflit.

En dépit de la dévastation qu'a connue le Congo, des élections ont eu lieu en 2006 et en début 2007 grâce à l'aide de la communauté internationale, ce qui a ainsi mis un terme à une longue transition politique et a ravivé l'espoir du peuple congolais. La plupart des observateurs pensaient que le pays ne pourrait jamais être à la hauteur du défi que représentait l'organisation d'élections démocratiques dans un pays où cela ne s'était plus produit depuis 40 ans, et où la plupart des infrastructures avaient été pratiquement détruites. Cette grande réussite était due à la détermination du peuple congolais lui-même et au soutien de la communauté internationale.

Toutefois, si aucun enseignement n'est tiré de la longue période de prédation et de misère qu'a connue le pays, et en particulier de la période de transition (de 2003 à 2006), les espoirs du peuple congolais seront anéantis étant donné que le

pays pourrait encore une fois manquer l'occasion de mettre en place un régime démocratique et de commencer à reconstruire ses institutions, son économie et son tissu social. En effet, le pays court le risque de retomber dans la mauvaise gouvernance et les conflits qui ont marqué son histoire récente. En fait, pendant les élections et la mise en place des nouvelles institutions politiques qui a suivi, des signes de résurgence d'un système patrimonial et de corruption étaient visibles dans tous les secteurs de la société.

C'est maintenant que la période la plus difficile commence puisque le gouvernement entame le processus qui consiste à remettre sur le chemin d'une paix durable, de la stabilité et, il faut l'espérer, du développement, un pays qui a été brisé par des décennies de négligence, de mauvaise gestion, de corruption et de guerre. Dans un pays où toutes les institutions ont été détruites et où tout demande et mérite une attention urgente, le gouvernement a la responsabilité peu enviable de faire des choix difficiles sur les programmes et mesures à adopter pour créer un environnement capable de remettre le Congo sur la voie du développement.

À ce stade crucial, alors que le nouveau gouvernement commence à mettre en œuvre ses programmes et que la tentation est naturellement très forte de se précipiter sur tous les fronts, il est important d'évaluer la période de transition de 2003 à 2006 afin d'en tirer des enseignements qui pourraient être utilisés pour prendre des décisions concernant les priorités et les programmes. Sinon, la culture politique de prédation développée sous le long régime dictatorial de Mobutu, et perfectionnée durant la Transition, se poursuivra avec des conséquences très sérieuses pour le pays. En fait, si aucune leçon n'en est tirée, aucune des mesures urgentes prises par le gouvernement ne réussira puisqu'un niveau minimum de sécurité ne pourra pas être garanti. L'administration publique ne pourra pas développer sa capacité à fournir les services de base dont la population a grandement besoin, et les institutions de l'État continueront à manquer la capacité de gérer convenablement le très important secteur minier, de collecter et gérer les recettes et rendre compte pour les dépenses. Aucun progrès ne pourra être fait, par ailleurs, si l'impunité continue d'être la règle pour les cas de corruption et d'autres types de crimes, et si les violations des droits de l'homme continuent d'être commises en toute impunité en raison d'une justice corrompue et mal équipée. Les espoirs de développement seront anéantis si on ne donne pas au Parlement, à l'opposition et à la société civile les

moyens et la liberté de jouer leur rôle de contre-pouvoir vis-à-vis de la branche exécutive du gouvernement.

Cette étude apporte sa modeste contribution à l'examen de la période de transition. Elle évalue les forces et les faiblesses des institutions et de la législation anti-corruption qui étaient en vigueur au cours de cette période. Elle évalue également le degré de leur succès ou de leur échec et identifie les facteurs qui ont favorisé ou entravé leur efficacité. En outre, cette étude identifie quelques-unes des principales lacunes des lois et règlements nationaux qu'il faudrait corriger en priorité afin de mettre la législation nationale en conformité avec les instruments juridiques internationaux, en particulier la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption de l'Union africaine (UA), et le Protocole contre la corruption de la Communauté pour le Développement de l'Afrique australe (SADC). Enfin, des recommandations sont formulées en ce qui concerne les mesures qui devraient être prises en priorité pour améliorer le cadre juridique et les institutions compétentes à court et moyen terme.



# 2 Une perspective historique sur la corruption en RDC

## HISTORIQUE

L'histoire du Congo depuis la partition de l'Afrique lors de la Conférence de Berlin en 1885 et la ruée qui s'en est suivie a été marquée par la prédation, l'autoritarisme, l'oppression politique, la commission de tous types d'infractions en toute impunité et la lutte du peuple congolais pour la dignité humaine et la justice sociale. Le roi Léopold II de Belgique avait fait sa propriété privée d'un vaste territoire en Afrique centrale, 80 fois la taille de son propre royaume et aussi grand que l'ensemble de l'Europe occidentale. Il a appelé la région : État Indépendant du Congo (Vangroenweghe 1986; Hochschild 1998; Nzongola-Ntalaja 2002; Ndaywel 1998).

Pour rentabiliser rapidement les investissements effectués sur cette propriété, un régime brutal de travail forcé fut mis en place, en vertu duquel les villageois étaient tenus de fournir aux agents du roi Léopold certaines quantités d'ivoire et de caoutchouc. De cruels châtiments étaient infligés à ceux qui ne respectaient pas les quotas qui leur étaient fixés. Leurs villages étaient alors complètement brûlés, les gens avaient leurs membres coupés et des massacres

étaient régulièrement perpétrés. Le roi louait aussi des territoires à certaines entreprises qui commettaient à leur tour toutes sortes d'atrocités. L'activité combinée des agents de l'État Indépendant du Congo et des entreprises concessionnaires décimaient les populations des régions dans lesquelles ils opéraient.

Au début des années 1900, des informations sur le régime de terreur et d'exploitation et sur les souffrances du peuple congolais purent se propager par le fait des missionnaires et des autres visiteurs du Congo. Une campagne, menée par des organisations humanitaires telles que l'Association pour la Réforme du Congo d'Edmond Morel, fut rejointe par un certain nombre de célébrités du moment. Le roi Léopold II fut obligé de remettre le Congo à la Belgique en 1908 et l'État Indépendant du Congo fut rebaptisé Congo Belge.

Toutefois, l'avènement du Congo Belge ne permit qu'une amélioration marginale du bien-être du peuple congolais, étant donné que le travail forcé, l'exploitation économique et l'oppression se poursuivirent sous le règne belge. Le premier défi à la domination coloniale et le premier appel pour l'indépendance du Congo fut lancé au cours des années 1920 lorsque Paul Panda Farnana, qui avait fait ses études en Belgique, et qui avait combattu pour la Belgique pendant la Première Guerre mondiale jusqu'à ce qu'il soit fait prisonnier par les Allemands, mena une campagne en faveur de l'indépendance du Congo. Il représenta le Congo lors du Congrès Panafricain de 1921 à Bruxelles où il fut exposé à la pensée d'autres intellectuels noirs du monde entier (Kodi 1984, 1993). C'est également dans les années 1920 qu'un mouvement messianique fut créé par Simon Kimbangu dans le Bas-Congo. Ce mouvement, connu sous le nom de Kimbanguisme, avait deux objectifs concomitants: le salut de l'âme et la libération du Congo de la colonisation belge. Kimbangu et ses disciples exhortèrent les Congolais à renverser la domination coloniale. Les autorités coloniales réagirent alors vigoureusement en arrêtant Kimbangu et en le condamnant à la prison à vie dans la lointaine province du Katanga. Des centaines de ses partisans furent également arrêtés et emprisonnés dans des camps de concentration à travers tout le pays. Cela ne fit que contribuer à la propagation du Kimbanguisme à travers le pays. Le mouvement de Kimbangu fut suivi par d'autres qui prêchaient « L'Afrique pour les Africains » non seulement au Congo Belge, mais aussi au Congo français voisin et dans la colonie portugaise de l'Angola (Kodi 1993).

Les années 1950 virent l'éveil du mouvement d'indépendance au Congo. Les « vents du changement » qui soufflaient sur les colonies à travers le monde ont

touché un petit groupe de congolais instruits, les soi-disant évolués (ou ceux qui étaient «avancés» par rapport aux autres congolais). Depuis le début des années 1950, on faisait croire à cette classe de Congolais instruits que, à mesure que les relations entre la Belgique et sa colonie évolueraient, ils seraient progressivement promus à des postes dans l'administration coloniale et dans le secteur privé, qui jusque là étaient dominés par des Européens. Leurs aspirations furent déçues du fait de la forte opposition provenant de certains secteurs importants parmi les Belges de la colonie. Pour protéger leurs intérêts, les évolués créèrent des associations qui prônaient de meilleures conditions pour eux et leurs concitoyens (Anstey 1970; Stengers 1978:533-538).

En 1955, un universitaire belge publia une brochure qui proposait un plan sur trente ans pour l'émancipation des territoires belges en Afrique, ce qui fut à l'époque considéré comme révolutionnaire dans les milieux belges. Cependant, réagissant vigoureusement à cette proposition (et à son approbation en août 1956 par la Conscience Africaine, un groupe d'intellectuels catholiques congolais), Joseph Kasavubu, le leader de l'Alliance des Bakongo (ABAKO), rejeta le plan proposé et exigea l'indépendance immédiate du Congo. Ceci marqua le début de l'agitation en faveur de l'indépendance qui aboutit au soulèvement de la population congolaise de Kinshasa le 4 Janvier 1959, après que les autorités belges aient interdit un rassemblement organisé par l'ABAKO. Face aux pressions de plus en plus fortes exercées par les partis congolais nouvellement créés, les autorités belges n'avaient d'autre choix que de mettre en place un processus de transmission du pouvoir aux Congolais. En effet, pour contrecarrer de manière efficace les revendications de changement, l'administration coloniale belge aurait dû recourir à un soutien économique et militaire substantiel du gouvernement belge. Toutefois, le système politique belge n'était pas en mesure de fournir une assistance aussi onéreuse (Peemans 1997:202-212). Lors d'une table ronde politique convoquée par le gouvernement belge à Bruxelles au début des années 1960, et à laquelle participèrent des représentants de tous les partis politiques congolais, il fut décidé que des élections pour le parlement national et les assemblées provinciales auraient lieu au mois de mai de cette même année et que l'indépendance serait accordée à la colonie belge le 30 juin 1960.

Une coalition de partis nationalistes remporta les élections nationales et le chef du Mouvement National Congolais (MNC)<sup>1</sup>, Patrice-Emery Lumumba, fut élu Premier Ministre du Congo. Antoine Gizenga<sup>2</sup>, chef du deuxième plus

grand parti de la coalition, devint Vice-Premier Ministre. Dans le cadre d'un compromis, Joseph Kasavubu fut élu président de la République du Congo.

La coalition au pouvoir était déterminée à utiliser les immenses richesses du pays pour améliorer le bien-être de son peuple, dont les attentes étaient très élevées. Ces espoirs furent vite anéantis à mesure que le pays sombra dans le chaos et l'anarchie, organisé par des multinationales et d'autres intérêts étrangers au Congo, dont la Belgique et les États-Unis, qui voyaient en la rhétorique nationaliste de Lumumba une menace pour la continuation de l'exploitation du pays par ces puissances (Witte 2000; Devlin 2007).

L'ancienne armée coloniale (la Force Publique) se mutina deux semaines après que le Congo était devenu indépendant (Nzongola-Ntalaja 2002:95-99). Ceci fut aussitôt suivi par la sécession de la province du Katanga riche en minerais, sous la conduite de Moïse Tshombe, et du Sud Kasai, dirigé par Albert Kalondji. Lumumba nomma Joseph-Désiré Mobutu, ancien soldat de l'armée coloniale et proche collaborateur, comme chef d'Etat-major de l'Armée Nationale Congolaise avec le grade de colonel. À la demande du Président de la République et du Premier Ministre, l'ONU déploya ses «casques bleus» au Congo dans ce qui allait devenir sa plus grande opération dans le monde.

Profitant de sa position de force à la tête de l'armée nationale et avec le plein appui financier et diplomatique des puissances étrangères, Mobutu ourdit un coup d'État en septembre 1960 par lequel il démit de leurs fonctions Lumumba et son gouvernement élu démocratiquement. En revanche, il garda le Président Kasavubu, avec des pouvoirs restreints. Dès lors, Mobutu est devenu le véritable pouvoir derrière l'impuissant chef de l'Etat. Lumumba tenta alors de rejoindre ses alliés à Stanleyville (aujourd'hui connu sous le nom de Kisangani) où, sous le leadership d'Antoine Gizenga, ils mirent en place une stratégie afin de reconquérir le pays. Lumumba fut arrêté par les troupes de Mobutu au Kasai et plus tard emmené par avion au Katanga, où les Belges l'assassinèrent ainsi que deux de ses collègues, Okito et Mpolo (Witte 2000).

Mobutu organisa son deuxième coup d'Etat en novembre 1965 et prit finalement la tête de l'État, confirmant ainsi la position dominante qu'il occupait depuis son premier coup d'Etat de septembre 1960. Au moment du coup d'Etat de 1965, le pays avait été réunifié et les nombreuses rébellions qui avaient troublé le Congo depuis son indépendance, avaient été vaincues grâce à l'intervention musclée de mercenaires et au soutien des gouvernements américain et belge. À ce moment-là également, les deuxième élections démocratiques du pays depuis

1960 venaient d'avoir lieu, et les partis politiques qui avaient participé aux élections étaient en train de négocier la formation d'un gouvernement de coalition puisqu'aucun d'entre eux n'avait remporté la majorité des sièges au Parlement. Les accusations de querelles internes entre les hommes politiques, que Mobutu invoqua pour justifier le deuxième coup d'Etat, n'étaient pas fondées. C'était la deuxième fois que Mobutu, avec le soutien de ses alliés étrangers, mettait un terme à la transition vers la démocratie au Congo.

En contradiction avec ses propres promesses de restaurer la démocratie et de rendre le pouvoir aux civils dans les cinq ans, Mobutu mit progressivement en place un régime dictatorial après avoir éliminé plusieurs de ses alliés parmi les politiciens et les militaires. Mobutu se comporta comme le roi et le seul propriétaire du Congo, qu'il rebaptisa Zaïre. À l'instar du roi Léopold II, il mit en place un régime prédateur qui se maintenait au moyen de la force brute et d'un État à parti unique, et qui dépendait des puissances étrangères pour sa défense contre les menaces extérieures.

La demande pour les métaux de base, tels que le cobalt et le cuivre, s'accrut du fait de la guerre du Vietnam et stimula l'économie congolaise entre 1968 et 1974. Les énormes revenus qui provenaient de ces ressources auraient pu permettre au gouvernement de sortir des millions de Congolais de la pauvreté, mais ils furent plutôt utilisés par Mobutu pour soudoyer ses alliés politiques dans le pays et à l'étranger, et pour renforcer l'emprise de son parti, le Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), à travers le pays.

En novembre 1973, dans le souci de créer une bourgeoisie nationale qui, selon ses propres termes, dynamiserait le développement du pays, Mobutu confisqua toutes les petites et moyennes entreprises et les confia à ses compagnons. Ce fut un tournant dans l'histoire économique du pays. Les bénéficiaires des largesses de Mobutu n'avaient ni l'expérience ni la moindre intention de gérer des entreprises. Ils se contentèrent d'empocher toutes les liquidités disponibles de ces entreprises et les laisserent se détériorer. En 1974, la plupart des entreprises fermèrent leurs portes et cela engendra une récession de l'économie nationale dont le pays ne s'est jamais remis. En conséquence, des centaines de milliers de travailleurs perdirent leurs emplois, ce qui augmenta les taux déjà élevés du chômage. Le gouvernement perdait ses recettes et, par conséquent, les moyens d'entretenir les infrastructures, qui se détériorèrent rapidement.

Sur le plan politique, le mécontentement grandissait non seulement parmi les masses populaires, mais aussi parmi les élites qui bénéficiaient du régime.

En 1980, dans un mouvement sans précédent, un groupe de 13 parlementaires, dirigé par Etienne Tshisekedi wa Mulumba, écrivit une lettre à Mobutu pour dénoncer la mauvaise gouvernance du régime en place et la confiscation de l'Etat par une clique, et pour exiger des réformes politiques. La réaction du régime répressif fut rapide et brutale. Les parlementaires furent tous arrêtés et torturés. En 1982, dans une démonstration exceptionnelle de courage et de mépris de la loi qui instituait un État à parti unique au Congo, des parlementaires créèrent un parti, l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS). Leur lutte, combinée avec les pressions qu'exerçaient les alliés du régime, obligea Mobutu à accepter la démocratie multipartite en avril 1990. Avec la fin de la guerre froide, l'ancien dictateur perdait son utilité de rempart contre le communisme pour ses anciens maîtres.

Cédant à la pression des nombreux partis politiques qui furent créés à la suite de la libéralisation de l'espace politique, Mobutu décida de convoquer une Conférence nationale souveraine pour discuter de l'avenir politique du pays. La conférence joua le double rôle de commission de vérité et de réconciliation, et de conférence constitutionnelle (Nzongola-Ntalaja 2002:189-198). En dépit des perturbations régulières de Mobutu et de son camp, la conférence parvint à faire le bilan de l'histoire du pays, de sa mauvaise gestion par le régime de Mobutu et des crimes commis depuis l'indépendance. En outre, une nouvelle constitution y fut élaborée et approuvée, un calendrier électoral y fut adopté et Etienne Tshisekedi y fut élu Premier Ministre. Il fut convenu que le gouvernement transitoire dirigé par Tshisekedi disposerait de deux années pour organiser des élections démocratiques.

Mobutu et son entourage ne voulaient pas abandonner le pouvoir et perdre tous les privilèges dont ils jouissaient. Ils firent tout ce qui était en leur pouvoir pour perturber le fonctionnement du nouveau gouvernement et utilisèrent finalement la force militaire pour renverser le pouvoir. Par la suite, un certain nombre de premiers ministres furent nommés, parmi lesquels Bernardin Mungul Diaka, Jean-de-Dieu Nguz a Karl I Bond, Faustin Birindwa, Léon Lobitsh Kengo wa Dondo et le général Likulia Bolongo.

Alors que les politiciens discutaient à Kinshasa, les troubles s'intensifiaient dans la partie orientale du pays. En fait, depuis avril 1994, en raison du génocide des Tutsis au Rwanda et de la guerre qui s'ensuivit, près d'un million de réfugiés rwandais avaient franchi la frontière dans la province de l'est congolais au nord et au sud du Kivu. Les dirigeants d'Interahamwe et les officiers de

l'Armée nationale vaincue du Rwanda utilisaient les camps de réfugiés du Kivu pour lancer des attaques sporadiques sur le Rwanda. Prétextant ces attaques, le Rwanda et l'Ouganda envahirent l'est du Congo en octobre 1996. Ils recrutèrent des mandataires congolais qui agissaient comme des rebelles ou sur le front de l'invasion. L'armée démoralisée et mal équipée de Mobutu ne put combattre les envahisseurs, qui marchaient littéralement sur toute l'étendue du pays. Il existe des témoignages anecdotiques selon lesquels tout au long de leur marche, les troupes rwandaises et ougandaises ainsi que leurs alliés congolais massacraient des centaines de milliers de Hutus rwandais et de civils congolais et pillaient tout ce qu'ils avaient à portée de main. Au cours des dernières étapes de la conquête, les troupes rwandaises et ougandaises furent rejointes par l'armée angolaise, qui saisit l'occasion pour éliminer les rebelles angolais qui utilisaient le Congo comme base.

En mai 1997, les envahisseurs troupes d'invasion firent leur entrée à Kinshasa et, quelques jours plus tard, Laurent-Désiré Kabila s'autoproclama Président de la République Démocratique du Congo. Kabila était le leader de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL), la coalition des groupes congolais qui s'étaient ralliés aux envahisseurs.

En dépit des atrocités qu'ils avaient commises sur leur chemin vers Kinshasa, les envahisseurs furent accueillis partout dans la capitale comme des libérateurs qui, pensait le peuple, entendaient poursuivre le processus de démocratisation qui avait été lancé par la Conférence nationale souveraine. Même les hommes politiques de l'opposition, y compris Etienne Tshisekedi, les accueillirent chaleureusement et étaient prêts à travailler avec eux. Cependant, tout comme Mobutu avait ruiné les espoirs du peuple pour l'instauration d'un régime démocratique, Kabila suspendit l'application de la Constitution, interdit les activités politiques et mit en place un régime tout aussi oppressif que celui de son prédécesseur.

Le culte de la personnalité qui avait caractérisé les pires moments du régime de Mobutu fut rétabli par le responsable de la machine de propagande de Mobutu, Sakombi Inongo. Des personnes inexpérimentées et incompétentes furent nommées à des postes ministériels et à la tête des entreprises d'Etat. Les nouveaux venus poursuivirent la tradition prédatrice de l'élite au pouvoir sous Mobutu, et commencèrent à piller ouvertement les ressources de l'Etat. Une commission d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la RDC consigna les activités

des «hommes politiques peu recommandables» du gouvernement de la RDC qui profitaient personnellement de la situation (ONU, 2001a: 41). En outre, selon la même commission, le Président Kabila lui-même avait créé un précédent durable en conférant la «légalité» ou la légitimité à des activités clairement illégales. Par exemple, il avait accordé des concessions à des sociétés minières et à des spéculateurs bien avant d'atteindre Kinshasa et de se proclamer chef de l'Etat. Les experts de l'ONU ont également indiqué qu'il a toléré certains projets illégaux afin de récompenser ses alliés (Organisation des Nations Unies, 2001a: 41).

Entre-temps, les forces d'occupation ougandaises et rwandaises avaient commencé à piller les biens privés et publics, qu'ils expédiaient par avion dans leur pays d'origine. La Commission d'experts des Nations Unies a indiqué ce qui suit:

D'après les faits, les comptes et les informations recueillies, le rôle pivot des dirigeants ougandais réside dans la manière avec laquelle ils ont détourné leurs armées de leur mission première qui consiste à protéger leur territoire pour en faire une armée d'affaires. De la même façon, ils ont indirectement créé au sein de leurs armées des conditions qui permettaient aux officiers supérieurs de mettre en place des réseaux qu'ils contrôlaient (Organisation des Nations Unies, 2001a: 41).

Peu de temps après, Kabila se brouilla avec ses protecteurs, auxquels il demanda de quitter le Congo. Les troupes du Rwanda et de l'Ouganda se retirèrent vers la partie orientale du Congo et, de là, ils s'engagèrent à reconquérir le pays. Le régime de Kabila ne fut sauvé que par l'appui qu'il reçut de l'Angola, de la Namibie et du Zimbabwe. Les deux camps en guerre ont atteint un impasse et, de ce fait, le pays fut divisé en deux parties. Les Rwandais et les Ougandais - qui avaient créé un certain nombre de groupes de rebelles qui faisaient la guerre pour leur compte - occupaient l'est et le nord du pays, et le gouvernement central de Kabila contrôlait l'ouest et le sud.

Soumis à de fortes pressions de la communauté internationale, les belligérants se réunirent à Lusaka pour négocier une sortie de crise. Le 10 juillet 1999, ils signèrent un accord de cessez-le-feu qui prévoyait le retrait des troupes étrangères du Congo et le démantèlement des groupes armés non congolais, notamment angolais, rwandais, zimbabwéens, namibiens, burundais et ougandais, ainsi que le lancement d'un Dialogue inter-congolais. Quelques mois plus

tard, en novembre 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies autorisa le déploiement d'une Mission des Nations Unies au Congo (connu sous l'appellation de « MONUC », son acronyme français) afin de surveiller la mise en application de l'accord de Lusaka.

Le meurtre de Laurent Désiré Kabila le 16 janvier 2001, prétendument commis par l'un de ses propres gardes du corps, a marqué un tournant dans l'histoire du Congo indépendant. Son entourage choisit son fils, le Général Major Joseph Kabila, pour le remplacer. Le nouveau dirigeant du Congo s'avéra être beaucoup plus accommodant que ne l'était son père face aux exigences de la communauté internationale. Le Dialogue inter-congolais prévu par l'Accord de Lusaka eut finalement lieu et culmina avec l'Accord global et inclusif de Sun City (ci-après l'Accord de Sun City), qui fut approuvé et signé à Sun City en Afrique du Sud en décembre 2002 par la plupart des parties au conflit.

Le nouveau gouvernement fut mis en place en juin 2003 et fut connu sous l'appellation « la formule 1+4 ». Il était dirigé par Joseph Kabila, qui restait le président de la RDC, et il comprenait des représentants de toutes les parties présentes à l'accord de Sun City, c'est-à-dire les principaux anciens belligérants (le gouvernement de Kabila, le parti du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), le Mouvement de Libération du Congo (MLC)<sup>3</sup> et les partis politiques d'opposition. Un poste de vice-président, sept postes de ministres et quatre postes de vice-ministres furent alloués de manière égale à chacune des parties principales à l'accord. Deux ministères et trois vice-ministères furent attribués à la société civile, en plus des présidences et des conseils d'administration de cinq institutions qui furent créées pour soutenir la démocratie.<sup>4</sup> Les groupes rebelles minoritaires, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie – National (RCD–N), le Rassemblement Congolais pour la Démocratie – Mouvement de Libération (RCD–ML) et les Mai Mai (milices d'autodéfense présentes dans les provinces du Kivu, de Maniema et au nord du Katanga qui ont principalement été créées afin de lutter contre les troupes ougandaises, rwandaises et burundaise et contre les milices congolaises Tutsi) se virent attribués deux ministères chacun et huit vice-ministères. Cette méthode de distribution des responsabilités entre les signataires de l'Accord de Sun City s'appliqua également aux sièges de l'Assemblée nationale et du Sénat, pour les postes diplomatiques et pour les positions dans les conseils d'administration des entreprises d'Etat.

D'après l'Accord de Sun City, les principaux objectifs du gouvernement de transition étaient :

- de réunifier, pacifier et reconstruire le pays ;
- de restaurer l'intégrité du territoire du pays et rétablir l'autorité de l'Etat sur l'intégralité du territoire national ;
- de promouvoir la réconciliation nationale ;
- de créer une armée nationale qui puisse être restructurée et intégrée ;
- d'organiser des élections libres et transparentes à l'échelle nationale, provinciale et locale ;
- de mettre en place de nouvelles institutions politiques.

Dans certains cas, les arrangements de partage du pouvoir imposés par l'Accord de Sun City rendaient difficile, voire impossible, la prise des décisions par le gouvernement. En effet, les différents partenaires au sein du gouvernement n'avaient pas du tout la même vision sur la façon d'atteindre ces objectifs. Le clientélisme politique importait plus que le mérite dans la nomination des fonctionnaires aux différents postes. Cela avait pour conséquence de réduire encore les compétences de gestion et l'expertise technique au sein du gouvernement, des services publics, des forces armées, de la police, des entreprises d'Etat et de toutes les autres institutions pour lesquelles les parties à l'Accord de Sun City avaient le pouvoir de nommer les fonctionnaires. Dans toutes ces institutions, comme nous le démontrerons un peu plus loin, des politiciens titulaires incompetents défendaient les intérêts de la composante ou de l'entité à laquelle ils appartenaient plutôt que les intérêts de l'Etat dans sa globalité.

La période de transition dura de juin 2003, quand le nouveau gouvernement fut instauré, jusqu'au 6 décembre 2006, date à laquelle le président élu fut investi dans ses fonctions. Ce processus s'est avéré plutôt difficile du fait qu'il n'y avait aucune volonté politique de la part des anciens belligérants pour aller aux élections. Ils firent traîner le vote des lois nécessaires à la bonne continuité du processus électoral et à l'organisation des élections. Cependant, grâce aux pressions internationales qui continuaient d'être exercées sur les élites politiques et du fait de la détermination du peuple congolais à mettre fin à la longue transition, le référendum sur l'adoption de la nouvelle constitution eut finalement lieu, ainsi que les élections présidentielles, parlementaires et provinciales. Il ne s'agissait pas d'une mince affaire dans un environnement où presque toutes

les infrastructures avaient été détruites et où les institutions publiques avaient pratiquement disparu.

Joseph Kabila fut élu président au second tour d'une élection qui l'opposa à l'ancien Vice-Président Jean-Pierre Bemba. L'Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP), qui représentait la coalition des partis politiques dirigés par les partisans de Kabila, le Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie (PPRD), détenait une majorité confortable à la fois à l'Assemblée Nationale et au Sénat. En outre, neuf des 11 gouverneurs de province faisaient partie de la coalition. A part le PPRD de Kabila, l'AMP comprenait, entre autres, le parti politique du Premier Ministre Antoine Gizenga (le Parti Lumumbiste Uni – PALU), le Mouvement Social du Renouveau (MSR) de Pierre Lumbi, les Forces du Renouveau (FR) de Mbusa Nyamwisi et le parti de Mobutu Nzanga, l'Union des Démocrates Mobutistes (UDEMOM).

L'opposition était principalement composée d'une coalition appelée l'Union pour la Nation (UN) dirigée par le MLC de Jean-Pierre Bemba. Cette coalition inclut la Convention des Démocrates Chrétiens (CDC), dont le leader est Kiakwama kia Kiziki, et un certain nombre d'indépendants. Le RCD-Goma d'Azarias Ruberwa faisait aussi partie de l'opposition bien qu'il ne soit pas membre de la coalition de l'UN. L'UDPS du politicien vétéran Etienne Tshisekedi, qui avait boycotté les élections, est resté en dehors des institutions et a l'intention de continuer à jouer un rôle en tant que parti d'opposition.

Toutes les institutions ont été rétablies à la fois au niveau national et provincial. Le nouveau gouvernement, son programme et son budget ont été approuvés par le Parlement. Il est important de remarquer que les politiciens de l'ère Mobutu ont fait un remarquable retour sur la scène politique. A la surprise générale, Léon Lobitsch Kengo wa Dondo, qui a été Premier Ministre à trois reprises sous Mobutu, s'est présenté comme un indépendant et a été élu président du Sénat. Il a donc déjoué les plans de la coalition divisée du Président Kabila. Deux autres hommes de main de Mobutu ont intelligemment utilisé leur expérience des manigances et des combines pour dépasser les nouveaux arrivants sur la scène politique congolaise. Le deuxième adjoint de Kengo n'est autre que l'un des personnages les plus puissants des services de renseignements de Mobutu, Edouard Mokolo wa Mpombo. Un autre personnage clé de l'ère Mobutu, Mario Cardoso Losembe, a été élu Premier Vice-Président du Sénat.

La Transition a beaucoup déçu les Congolais du fait que les hommes politiques, qui ont pour seul intérêt de profiter de leur position, n'ont eu aucune

considération pour les besoins du peuple. L'Église catholique (voir CENCO 2004 et 2005), la société civile (Société civile/Forces vives 2005), les syndicats et les médias ont souvent attiré l'attention des politiciens sur la situation critique du peuple. Au cours de cette période, les infrastructures (les routes, les chemins de fer, les réseaux de distribution de l'eau et de l'électricité, les hôpitaux et les écoles) se sont détériorées davantage du fait de la négligence. Certains des objectifs majeurs de cette période de transition, tels que prévus par l'Accord de Sun City, n'ont pas été atteints, en particulier les objectifs suivants : l'intégration des groupes armés dans une armée nationale capable de défendre le territoire de l'Etat, la formation d'une force de police nationale, la réconciliation nationale et la réhabilitation d'un système judiciaire indépendant. Les éléments de ce programme inachevé figureront parmi les priorités du nouveau gouvernement.

Ce rappel historique révèle une continuité frappante du type de gouvernance que le Congo a connu depuis plus d'un siècle, du temps du roi Léopold II de Belgique aux présidences des deux Kabila, en passant par la période coloniale et le régime de Mobutu. Les régimes prédateurs qui se sont succédés les uns à la suite des autres ont été caractérisés par la cupidité, la corruption, une violation massive des droits de l'Homme et la perpétration de toutes sortes de crimes en toute impunité. Ils ont dévasté ce qui aurait pu être l'un des pays les plus riches d'Afrique. Au milieu de toute cette richesse vivent certaines des personnes les plus pauvres du monde. Le Congo est de nouveau à un carrefour de son histoire, tout comme en 1960 lors de l'indépendance, en 1965 après le deuxième coup d'Etat de Mobutu et en 1997 lorsque Mobutu fut évincé par le Rwanda et l'Ouganda et remplacé par Kabila. Une fois encore, les Congolais espèrent que cette troisième république marquera l'avènement d'une nouvelle ère et la fin de leur misère et de leur souffrance. Le chapitre suivant n'analysera que l'un des facteurs, à savoir la corruption, qui explique la raison pour laquelle les Congolais n'ont pas bénéficié des changements politiques intervenus depuis le régime de Mobutu.

## **LA CORRUPTION SOUS MOBUTU SESE SEKO**

Les causes et les conséquences de la corruption au cours de la période transitoire ne peuvent être ni perçues ni comprises correctement sans que le fléau ne soit retracé à ses racines dans le régime de Mobutu Sese Seko qui a duré 32 ans. La majorité de la population adulte de la RDC d'aujourd'hui a grandi

sous le régime de Mobutu, qui est pour eux la référence à l'aune de laquelle ils analysent la situation actuelle. En outre, les valeurs détenues et promues par Mobutu et son entourage ont moulé le psychisme des Congolais, perverti les valeurs morales de la société et laissé des traces indélébiles sur les institutions du pays de Patrice-Emery Lumumba. Le régime néo-patrimonial que Mobutu a établi au cœur de l'Afrique, grâce au soutien bienveillant de ses maîtres étrangers, continue d'être le modèle de gouvernance pour l'élite au pouvoir. Il n'est donc pas étonnant que le Vice-Premier Ministre de Lumumba et actuel Premier Ministre, Antoine Gizenga Funji, ait fait du combat contre la corruption l'une de ses priorités.

Mobutu s'est maintenu au pouvoir non seulement en faisant usage de la force brutale et de la ruse, mais aussi en utilisant le pouvoir de l'argent. Les forces armées du pays étaient réservées à la protection personnelle de Mobutu et de son entourage. Il les a utilisées, ainsi que le système des renseignements très perfectionné qu'il avait mis en place, pour intimider la population et la garder sous son contrôle, tout comme il avait appris à le faire dans l'armée coloniale. Il était également passé maître dans l'art machiavélique de la manipulation et de la division pour mieux régner. De plus, il excellait dans l'utilisation de l'argent pour se faire de nouveaux alliés et mobiliser le soutien de son réseau d'amis à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Pour générer les grandes quantités d'argent dont il avait besoin, il lui fallait un accès illimité à toutes les ressources du pays, ce qu'il est parvenu à faire en transformant le patrimoine national en propriété personnelle et en établissant petit à petit un régime néo-patrimonial. Il était imité par les élites du pouvoir, qui, tout comme leur président, ne voyaient pas leur position au sein de l'Etat comme un devoir envers le pays mais comme une occasion de bâtir leur fortune personnelle et d'enrichir leurs proches (Diangitukwa 2001 et Nzongola-Ntalaja 2002 : 157-160).

Dans les forces armées, qui étaient la pierre angulaire du régime, la corruption était endémique. Les officiers détournaient régulièrement la paie de leurs soldats ou déclaraient un grand nombre de soldats fantômes dont ils empochaient les salaires. Ils revendaient même leur équipement et leurs rations. Ils assignaient également des soldats à la protection de riches entrepreneurs expatriés en échange d'un paiement. Beaucoup de ces étrangers étaient impliqués dans des activités délictueuses, notamment l'importation de fausse monnaie et l'exportation en contrebande de bois, d'or et de diamants. L'argent qu'ils don-

naient aux officiers militaires pour leur protection les mettait également au-dessus de la loi (Nzongola-Ntalaja 2002 : 153-157).

Des anciens officiers de haut rang sous Mobutu (qui ont demandé à rester anonymes) ont témoigné dans des entrevues que, tout comme sous le régime colonial belge, on enseignait aux soldats que les civils étaient des gens sans intelligence et indisciplinés, et que, par conséquent, ils devaient être considérés comme des êtres humains inférieurs. Ce témoignage est corroboré par Jean-Claude Willame (1972 : 57-76) qui affirme que depuis le tout début de la colonisation belge, « l'organisation militaire de la colonie reposait sur les bases fragiles d'une armée dont les troupes étaient mises à l'écart de la société congolaise dans son ensemble et de ses origines tribales en particulier ». Les soldats étaient autorisés à piller à volonté les populations qu'ils étaient sensés protéger.

Un esprit élitiste a été créé au sein de l'armée coloniale et celui-ci a été préservé après l'indépendance. Cela est décrit dans une publication militaire (Bulletin Militaire), citée par Willame (1972 : 60), qui donnait ce conseil :

« Le meilleur remède contre la subversion et la corruption au sein de l'armée est l'isolation des troupes afin de leur inculquer un fanatisme positif envers leur métier et la noblesse des idéaux militaires (et de leur enseigner) à mépriser les masses, qui manquent de discipline militaire.

Tout comme dans la Force Publique, la structure mentale des soldats de l'après-indépendance était celle d'une force d'occupation, qui garde ses distances avec la population. En dépit de salaires très bas payés de façon irrégulière par l'armée, les jeunes étaient légion à vouloir la rejoindre car ils savaient qu'avec leurs uniformes et leurs armes, ils pourraient prélever toutes sortes de « taxes » illégales auprès des civils (Schatzberg 1988 : 52 – 70 ; Braeckman 1992 : 50-57).

Comme nous l'avons précédemment expliqué, de grandes quantités de revenus sont venues vers le Zaïre de Mobutu entre 1968 et 1974 du fait de la hausse des prix du cuivre et autres métaux de base. En fait, la demande de ces métaux par l'industrie de l'armement qui approvisionnait l'armée américaine au Vietnam a provoqué une augmentation des prix à un niveau historique sur le marché mondial (Nzongola-Ntalaja 2002 : 148). Ces revenus, qui auraient dû être utilisés pour développer le pays, n'ont créé qu'une occasion de plus pour les élites de s'enrichir personnellement. Toutes sortes de méthodes ont été inventées pour voler l'argent de l'Etat. Il ne s'agit pas d'une simple coïncidence si,

au même moment, le pays constatait une montée en flèche d'un grand nombre de projets pharaoniques qui étaient des gouffres financiers. La ligne électrique Inga-Shaba, le Centre de Commerce International du Zaïre (CCIZ), et l'aciérie de Maluku sont trois des projets qui furent lancés au cours de cette période grisante du début des années 1970. Ils ont fourni des occasions pour Mobutu et ses copains d'empocher des pots-de-vin colossaux et pour leurs partenaires étrangers de s'enrichir considérablement.

C'est également au cours de cette période que Mobutu s'est embarqué dans un programme qui, déclarait-il, devait permettre de créer une bourgeoisie congolaise. La nouvelle bourgeoisie nationale, disait-il, serait le fer de lance du développement du pays. Pour créer cette nouvelle classe sociale, il décida en 1973 de confisquer les propriétés des petites et moyennes entreprises qui appartenaient à des expatriés et de les confier à ses clients. Cette campagne, qui fut appelé la « Zaïrianisation », échoua misérablement du fait que les bénéficiaires de ces vols sponsorisés par l'Etat n'avaient aucune expérience commerciale. Comme précédemment mentionné, la plupart ont revendu tous les actifs dont ils pouvaient disposer, licencié le personnel et abandonné les entreprises. Lorsqu'il réalisa les effets destructeurs de la Zaïrianisation sur l'économie nationale, Mobutu demanda à ce que les entreprises soient retrocédées à leurs propriétaires, mais très peu de ces derniers acceptèrent de rentrer au Zaïre.

A partir du milieu des années 1970, le pays a commencé à ressentir les conséquences de la récession économique. La diminution des revenus de l'Etat signifiait que même le peu, qui était normalement attribué à l'entretien des infrastructures, disparaissait. L'Etat payait de moins en moins régulièrement ses fonctionnaires et les forces armées ; les écoles et les hôpitaux n'étaient plus entretenus. Cela aboutit à une croissance exponentielle du secteur informel, par lequel des millions de chômeurs trouvaient un moyen de vivre misérablement. La croissance du secteur informel a également été favorisée par le coût très élevé des taxes illégales prélevées par des services publics pléthoriques sur les entreprises du secteur formel. Cette situation du monde des affaires a découragé l'entreprenariat et a contribué à un déclin accéléré du secteur formel.

Le secteur bancaire a été petit à petit marginalisé au fur et à mesure que des masses de plus en plus importantes d'argent circulaient dans les réseaux parallèles afin d'éviter les contrôles potentiels. A mesure que la monnaie nationale se dépréciait rapidement, avec un taux de change qui se modifiait plusieurs fois par jour, l'utilisation du dollar américain augmentait non seulement comme

monnaie refuge mais aussi comme monnaie utilisée pour les transactions commerciales courantes. Le tout-puissant dollar ne pouvait se trouver que dans le marché des changes informel, appelé « Wall Street », et dans lequel spéculaient tous les barons du régime (c.a.d. la famille et les amis du président et tous les hauts fonctionnaires du gouvernement et les haut gradés de l'armée qui bénéficiaient des largesses de Mobutu) ainsi que leurs clients. Même les entreprises avaient recours au marché informel pour se procurer les devises étrangères dont elles avaient besoin pour leurs importations (Braeckman 1992 : 193-212).

Pour la majorité des gens, le combat pour la survie devenait l'ordre du jour quotidien. Il fallait être débrouillard pour survivre et faire vivre sa famille. C'est dans ce contexte de dénuement extrême que les valeurs morales de la société étaient remises en question et renversées. La corruption devint une réalité acceptée et tolérée. Les individus corrompus, qui faisaient étalage de leurs richesses illégalement acquises, étaient admirés et devenaient des exemples à suivre. Une nomination à un poste gouvernemental ou une position élevée dans les forces armées ou dans l'administration publique, qui donnait accès aux coffres de l'Etat, était accueillie comme une bénédiction par les membres de la famille ou les associés de la personne. Ils espéraient tous, en effet, pouvoir bénéficier des activités malhonnêtes du nouveau titulaire. Ceux qui refusaient de prendre part aux activités illégales étaient tournés en ridicule par leur communauté et étaient considérés comme des marginaux et des utopistes qui rêvaient de changer le monde. On leur conseillait de voler comme les autres. C'est là, en effet, l'héritage le plus durable des 32 années du régime de Mobutu, et cela représente un défi majeur pour tous ceux qui essaient de combattre la corruption en RDC. La notion de bien public dont l'Etat et l'Administration sont les intendants pour le compte de la communauté nationale, perdait tout son sens. Il était courant d'entendre les gens dire en Lingala : « *ezali eloko ya Leta, ya moto te* ». Ce qui signifie : « Un bien public n'appartient à personne ». Autrement dit, les biens publics sont à la portée de tout le monde et peuvent donc être pillés en toute impunité. Cet héritage met en évidence les défis que la RDC affronte aujourd'hui.

Dans un tel contexte, où les anti-valeurs morales et éthiques prédominent, il sera impossible d'éradiquer la corruption uniquement avec des solutions techniques. Même des institutions fortes ou un cadre juridique solide ne pourront non plus être des solutions à ce fléau. Même s'ils sont bien payés, les fonctionnaires et les soldats pourront encore continuer à réclamer des pots-de-vin. En

effet, pour qu'un programme de lutte contre la corruption puisse produire les effets désirés, les questions des valeurs morales et du changement des comportements doivent être prises en compte.

La tolérance généralisée de la corruption sous le régime de Mobutu se reflétait non seulement dans l'attitude des gens, mais aussi dans les expressions linguistiques du pays. Ainsi, pour se référer à la corruption, les gens utilisaient, par exemple, les termes « coop », qui est une abréviation de coopération, ou « *madesu ya bana* », qui signifie les haricots des enfants, ou encore « *mbuengi* », une espèce de haricot. Les proverbes, qui sont normalement utilisés pour transmettre la sagesse ancestrale, étaient alors utilisés pour communiquer l'idée que la corruption était acceptable en tant qu'une activité légitime. En kikongo, par exemple, les gens disaient « *ku usadilanga, ku udilanga* », ce qui signifie « tu manges là où tu travailles ». Autrement dit, il est acceptable de « manger », c'est-à-dire de voler, là où tu travailles. Il a été rapporté que Mobutu, dans un de ses discours de 1973, alors qu'il dénonçait le détournement de fortes sommes d'argent par les agents de l'Etat, leur avait conseillé en lingala, « *yiba na mayele* », ce qui signifie « volez intelligemment ». Pour le public, cela signifiait qu'il était acceptable de voler l'argent de l'Etat aussi longtemps qu'on ne se faisait pas prendre.

L'administration publique était l'institution où les conséquences de la tolérance et de l'acceptation généralisées de la corruption comme une manière normale de vivre étaient les plus ressenties. Aucun document ne pouvait être obtenu et aucun service ne pouvait être rendu sans pot-de-vin. Les fonctionnaires multipliaient les stratagèmes afin de forcer les usagers à déboursier de l'argent pour des services qu'ils étaient supposés fournir dans l'exécution normale de leur travail. Ceux qui refusaient de payer se voyaient soit refuser le service ou devaient attendre longtemps. Comme la nomenclature fiscale était inconnue du public, les fonctionnaires inventaient toutes sortes de taxes et gonflaient celles qui existaient réellement. La population n'avait personne auprès de qui se plaindre puisque les réseaux de corruption étaient organisés et contrôlés par les mêmes autorités qui étaient supposées garantir une bonne gestion des services publics.

L'impunité était garantie pour les barons du régime et leur clientèle du fait que le secteur judiciaire n'était pas épargné par la corruption qui était endémique dans le pays. La justice était contrôlée par le pouvoir exécutif et les réseaux de corruption qui s'étaient emparés de tout l'appareil étatique. Gérard

Kamanda wa Kamanda, un des barons du régime et lui-même un juriste de formation, a affirmé ceci à propos du secteur judiciaire (Tshilombo 2007) :

La justice incarne l'injustice, la corruption, le tribalisme, la magouille... le justiciable zaïrois ou étranger vient à la justice en tremblant, parce qu'il ne sait pas ce qui va lui arriver.

Les juges et les magistrats étaient nommés par le Ministre de la Justice qui pouvait les limoger comme il le voulait. Mal payés, ils étaient démoralisés et vulnérables à la corruption. Même dans les rares services où l'intégrité subsistait, ils manquaient de ressources pour faire leur travail correctement.

Vers la fin des années 70, les bailleurs de fonds qui soutenaient le régime de Mobutu avaient tout essayé pour mettre un terme à la chute de l'économie mais sans aucun résultat visible. En 1978, des mesures furent prises au niveau bilatéral et multilatéral afin de mettre les organes économiques du pays sous tutelle internationale directe. Erwin Blumenthal fut nommé par le Fonds Monétaire International (FMI) afin de diriger la Banque du Zaïre, la banque centrale du pays. La Belgique et la France, les inébranlables amis de Mobutu, envoyèrent des groupes d'experts chargés de gérer le Ministère des Finances ainsi que l'Office des Douanes et Accises (OFIDA). En dépit de tous les contrôles qui furent mis en place, les rapports indiquaient que 50-75% de devises étrangères échappaient à la Banque du Zaïre car les réseaux de corruption du régime continuaient à contourner toutes les lois et réglementations (Nzongola-Ntalaja 2002:151-2 ; Wrong 2000:189-194). En 1979, Blumenthal, qui avait été menacé plusieurs fois par des généraux de l'armée, abandonna et retourna à Washington. Dans le rapport qu'il rédigea après sa mission à Kinshasa, il conclut (Wrong 2005) :

Il y a eu – et il y a encore – un seul obstacle majeur qui anéantit toute perspective d'avenir : la corruption de l'équipe au pouvoir.

Georges Nzongola-Ntalaja explique l'échec de cette expérience de tutelle économique par la communauté internationale en ces termes (Nzongola-Ntalaja 2005 : 152) :

La tutelle par des experts étrangers se fondait sur une illusion majeure, la vision selon laquelle la mauvaise gestion était due à un problème *tech-*

*nique*. Cette vision était erronée, car ce qui n'allait pas dans le pays sous Mobutu, et par la suite sous Kabila, n'avait rien à voir avec un manque de compétences techniques dans la population nationale mais avec la façon dont les compétences disponibles étaient utilisées. Les purges fréquentes de jeunes officiers compétents dans les forces armées avaient leur parallèle dans les pratiques de recrutement au sein des autres branches de l'appareil étatique. Pour ceux qui prospéraient grâce à la corruption et à l'incompétence, la médiocrité était préférable à l'excellence, et l'immoralité à l'intégrité.

En novembre 1982, Kengo wa Dondo fut nommé Premier Commissaire d'Etat (Premier Ministre) par le Président Mobutu. Il annonça immédiatement son intention d'entreprendre une grande série de réformes pour sauver l'économie. Parmi les premières mesures qu'il prit figura l'arrestation de plus d'une centaine de hauts fonctionnaires et de politiciens suspectés d'actes de corruption. Cependant, il fut accusé de faire une guerre sélective contre ses ennemis politiques et d'ignorer ses propres alliés qui, eux aussi, étaient corrompus. Soutenu par la communauté internationale, il prit une série de mesures économiques qui n'eurent pour effet que de le rendre très impopulaire, y compris dans les rangs des barons du régime. Les mesures d'austérité imposées par les institutions de Bretton Wood empiraient les conditions de vie d'une population qui vivait déjà dans une pauvreté lamentable. Dès 1986, Kengo était devenu l'un des dirigeants les plus détestés du pays et un poids pour Mobutu, qui n'avait plus d'autre choix que de se débarrasser de lui.

Dès 1990, Mobutu avait perdu son utilité pour ses amis occidentaux. Le vieux dinosaure ne servait plus à rien maintenant que la Guerre froide était terminée et qu'il n'y avait plus besoin d'un rempart contre les régimes marxistes-léninistes du Congo-Brazzaville et de l'Angola voisins. Ses anciens amis et protecteurs saisirent l'occasion présentée par le massacre des étudiants sur le campus de Lubumbashi de l'Université nationale en mai 1990 pour supprimer l'aide extérieure. Comme l'économie était déjà dans un état désastreux, le retrait de l'aide étrangère réduisit considérablement les sources de revenus auxquelles les barons pouvaient accéder. Les entreprises publiques et, en particulier, l'administration des douanes et les agences de recouvrement de l'impôt furent confisquées par la classe dirigeante et gérées comme des affaires privées.

L'Etat perdit petit à petit le contrôle de ses entreprises au profit de ces réseaux de corruption (Braeckman 1992 : 198-203 ; Nzongola-Ntalaja 2002 : 157-160).

La libéralisation de la scène politique en avril 1990 créa de nouvelles opportunités de corruption. Des douzaines de partis politiques furent créés du jour au lendemain dans le seul but de vendre des voix lors de la Conférence nationale souveraine. Certains individus étaient soudoyés par le camp de Mobutu. Celui-ci avait, en effet, été déserté par beaucoup de ses membres qui avaient alors formé leurs propres partis politiques. Ces partis étaient des coquilles vides sans aucun soutien populaire. De nombreux jeunes et professionnels à l'avenir prometteur, qui n'avaient jamais participé à la direction du pays, impressionnaient les gens avec leurs analyses claires de la crise actuelle mais étaient également achetés pour rejoindre le parti de Mobutu. Il y a des témoignages anecdotiques selon lesquels de nombreuses « enveloppes »<sup>5</sup> circulaient parmi les participants à la Conférence nationale souveraine. Une fois de plus, les espoirs de ceux qui avaient cru que cet événement historique conduirait à un nouveau pays, libéré du vice de la corruption, furent déçus. (Nzongola-Ntalaja 2002 : 189-198).

En 1992, la Conférence nationale souveraine, après avoir analysé les maux qui frappaient le Congo, conclut que la crise qui sévissait était avant tout d'ordre moral. Parmi les vices qui avaient détruit les fondements moraux de la société, la Conférence dénonça en particulier la corruption, qui était devenue la pierre angulaire de la Deuxième République de Mobutu. Pour remédier à cette situation, la Conférence préconisa, entre autres, qu'une déclaration nationale des principes éthiques soit rédigée et qu'un conseil national de l'éthique soit mis en place.

Au milieu des années 90, l'aide extérieure avait été réduite à l'assistance humanitaire et l'économie s'était complètement effondrée, de telle sorte que le budget de l'Etat diminuait et que les emplois dans le secteur formel déclinaient rapidement. Pendant que de nombreuses personnes recouraient au secteur informel pour survivre, les élites politiques et d'affaires trouvaient de nouvelles façons de maintenir leur niveau de vie et de conserver leurs réseaux de clientélisme en criminalisant l'économie. Les abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel des élites prenaient différentes formes, notamment la fraude, le blanchiment d'argent, l'impression clandestine et la mise en circulation de billets de banque contrefaits, le pillage des actifs minéraux et forestiers de l'Etat, etc....

Sous la pression de la Banque mondiale en 1995, le Premier ministre Kengo wa Dondo entreprit de privatiser les entreprises publiques dans le but

de rembourser la dette extérieure du pays et de remettre l'économie sur pied. Pour ce faire, des négociations ont commencé avec de nombreuses compagnies minières, et aboutirent à la signature de contrats de joint venture entre la Gécamines et un certain nombre de sociétés minières, notamment le Groupe Lundin, *Anvil Mining* et l'Union Minière. Des parts d'OKIMO, l'entreprise d'Etat d'exploitation minière de l'or, furent vendues à *Mindev and Barrick Gold Corporation*. Un contrat fut également signé entre l'entreprise semi-publique Sominki<sup>23</sup>, d'exploitation minière, et un consortium constitué des sociétés *Banro Resources Corporation* et Mines d'or du Zaïre, une compagnie belge (RDC 2005 :5-7). Du fait que les négociations eurent lieu au moment où les provinces de l'est du pays commençaient à être envahies par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi, et où le pays avait un urgent besoin de liquidités afin d'acheter des armes et des munitions pour l'armée nationale, le gouvernement disposait d'une très faible marge de manœuvre. Les termes et conditions des contrats, qui furent négociés dans des circonstances très floues, étaient léonins et défavorables à la RDC (RDC 2005 :5-7). Des observateurs internationaux craignaient que ces accords aient pu impliquer de la corruption (Human Rights Watch 2005a :14).

Quand le Congo fut envahi par le Rwanda et l'Ouganda en octobre 1996, l'armée nationale était devenue si désorganisée et démoralisée qu'elle n'était plus en mesure de protéger le pays. Comme nous l'avons déjà mentionné, les maigres salaires des soldats étaient détournés et leur équipement était vendu par les officiers haut gradés de l'entourage de Mobutu. Le corps des officiers était devenu un groupe d'« hommes d'affaires » à plein temps, qui utilisaient leur uniforme pour faire de la contrebande d'armes qu'ils revendaient aux combattants de la guérilla de Jonas Savimbi en échange de diamants (Nzongola-Ntalaja 2002 :153-157). Ils fournissaient également une protection aux contrebandiers étrangers de diamants, d'or et d'autres minerais. La corruption, la mauvaise gestion et le tribalisme avaient dévasté les forces armées au point que le Zaïre de Mobutu, comme le disait le dicton populaire, n'était plus qu'un fruit mûr qui attendait d'être cueilli. La corruption, sur laquelle Mobutu avait construit son régime, avait progressivement sapé les fondations mêmes du régime et l'avait mené à sa ruine. C'était une triste fin pour un homme qui avait promis de ne jamais être appelé « l'ex-président du Zaïre ». Au cours de ces 32 années de règne, Mobutu et les barons de son régime avaient créé une culture qui se caractérisait par la tolérance de la corruption à tous les niveaux de la société, l'embrouillement de

la ligne entre la propriété privée et les biens de l'Etat, la mauvaise gestion, la violation des droits de l'homme, et l'impunité pour toutes sortes de crimes. C'est cette culture qui a perduré au cours du régime de Laurent-Désiré Kabila, de son fils, Joseph, et de la période de transition qui a suivi.

## LA CORRUPTION SOUS LAURENT DÉSIRÉ KABILA

Avant même qu'il n'ait atteint Kinshasa, Laurent-Désiré Kabila, qui avait besoin de beaucoup d'argent pour équiper les armées d'invasion et pour entretenir son entourage, imita Kengo wa Dondo en offrant des concessions minières à un certain nombre de compagnies qui avaient déserté Kinshasa afin de négocier avec lui dans le Goma et ensuite à Lubumbashi. Les premiers bénéficiaires de ces contrats miniers qui furent signés au milieu de rumeurs de corruption impliquaient les sociétés *American Mineral Fields Inc.* (AMF), une jeune entreprise canadienne, l'entreprise zimbabwéenne *Ridgepointe Overseas Development*, le Groupe *Ressull Resources*, basé en Australie, et *American Diamond Buyers*, une filiale d'AMF (Dunn 2002 :59-60).

Comme nous l'avons mentionné dans le précédent chapitre de ce rapport, la population de la RDC avait accueilli les envahisseurs rwandais et ougandais comme des « libérateurs » qui, au nom du panafricanisme, étaient venus les sauver du régime kleptocratique de Mobutu. Tous les opposants politiques qui avaient fait campagne contre Mobutu depuis le temps de la Conférence nationale souveraine espéraient que les résolutions de la conférence pourraient être réactivées et appliquées. C'est pourquoi ils furent si nombreux à collaborer avec les envahisseurs. Même Etienne Tshisekedi wa Mulumba accueillit Kabila à bras ouverts et offrit de collaborer avec lui, tout en espérant qu'il serait rétabli dans ses fonctions de Premier Ministre. Les premières déclarations publiques de Kabila encouragèrent le peuple à rêver d'une nouvelle ère. En fait, dans le discours qu'il prononça au cours du 37<sup>ème</sup> anniversaire de l'indépendance, il déclara son intention d'apporter des changements fondamentaux à la gouvernance du pays. Il déclara également (Ndaywel 1998 :822) :

L'anniversaire que nous fêtons aujourd'hui a ceci de particulier, qu'il survient après une longue période de dictature pendant laquelle le pays, perdant son âme, s'est déroté au point de ne plus avoir d'Etat, de ne plus être gouverné, pire, de ne plus avoir d'avenir autre qu'une mort lente et

permanente. Cet anniversaire marque, de ce fait, la renaissance de notre pays et le retour à la vie de notre peuple.

Cependant, la population fut rapidement désillusionnée car Kabila réinstalla le même type de régime dictatorial sous lequel le pays avait peiné avant la libéralisation politique d'avril 1990. A lieu de la gestion saine, transparente et efficace de l'économie qu'il avait été promise, ses actions ressemblaient étrangement à la mauvaise gouvernance qui avait caractérisé le régime de Mobutu. Wrong (2000 :299) résuma judicieusement la situation en ces termes :

Malgré le départ du Léopard, il n'y avait eu aucun renouveau, aucun changement dans les mentalités. Mobutu avait dirigé le pays grâce au soutien d'une force de sécurité mono-ethnique. Kabila agit de la même manière. Mobutu avait détruit l'économie formelle. Kabila est allé même encore plus loin en étouffant l'économie informelle. Comme un politicien européen l'a astucieusement fait remarquer, « Kabila a simplement remplacé Mobutu avec le Mobutisme ».

Les biens étaient pillés au su et au vu de tout le monde par les forces d'occupation rwandaises, ougandaises et burundaises et par l'entourage même de Kabila qui confisquait toutes les propriétés qui lui plaisaient. Les activistes politiques et les aventuriers de la diaspora congolaise de l'Amérique du nord et de l'Europe occidentale, qui avaient rejoint Kabila, furent nommés à des positions élevées dans le gouvernement et autres institutions essentielles, malgré leur manque d'expérience ou de compétence. Ils apprirent très rapidement les ficelles pour tirer profit de leurs positions, tout comme les barons de Mobutu l'avaient fait avant eux. Les réseaux solidement ancrés des élites corrompues des partisans de Mobutu se réorganisèrent et pénétrèrent les cercles fermés de Kabila (Wrong 2000 :293).

Lorsque l'alliance éphémère entre Kabila et ses mentors ougandais et rwandais se brisa en août 1998, le pays fut envahi une seconde fois par la même coalition. En conséquence, le Congo était désormais divisé en deux. Alors que la moitié ouest du pays demeurait sous le contrôle du gouvernement central de Kabila et de ses alliés (Angola, Zimbabwe, Namibie et Tchad), le nord et l'est du pays étaient partagés entre les chefs de guerre par procuration soutenus par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi. Le prétexte utilisé pour l'invasion au début de

cette seconde guerre était d'assurer la sécurité tout au long des frontières communes, qui étaient menacées par les rebelles ougandais et rwandais, ainsi que la protection de la minorité ethnique Tutsi dans le Kivu. Ces objectifs furent rapidement perdus de vue lorsque les voisins de l'est du Congo se mirent à rivaliser entre eux pour en exploiter les ressources naturelles. Dans le territoire contrôlé par le gouvernement central, les alliés étrangers commençaient à s'engager dans des joint ventures similaires. Le *modus operandi* était le même partout dans le pays. Les nouveaux maîtres du Congo se faisaient attribuer des concessions minières, étaient exonérés de toutes taxes pour leurs activités et signaient des contrats de joint venture. De plus, ils pillaient systématiquement les stocks de minerais, de bois, de café et de bétail qu'ils trouvaient sur les territoires occupés. Puisque l'Etat s'était complètement effondré, c'était une occasion rêvée pour les aventuriers en tout genre et autres criminels de piller le pays en toute impunité (Turner 2007 :40-42).

L'économie de guerre, qui était établie dans tout le pays, permettait aux chefs de guerre et à leurs alliés étrangers de se procurer des revenus substantiels qui servaient à financer la guerre. Cette économie était dominée par des groupes armés qui collaboraient étroitement avec des sociétés locales et étrangères, des éléments criminels et des autorités politiques locales. Par conséquent, les vastes réseaux commerciaux ainsi établis se fondaient sur des stratégies prédatrices violentes visant à exploiter les ressources, fixer les prix et s'attaquer continuellement aux populations. Etant donné la situation instable et incertaine maintenue par une violence continue, les réseaux d'élites concentraient leurs activités sur des affaires qui requéraient peu d'investissements mais qui rapportaient des profits rapides. Certaines des activités consistaient à prélever des taxes illégales et exorbitantes sur le commerce et l'exploitation des ressources naturelles les plus rentables, telles que l'or, le diamant, la cassitérite, le cobalt et le cuivre (Kodi 2007 :9). Le comité d'experts, mis en place par le Conseil de sécurité des Nations Unies en juillet 2000 aux fins d'enquêter sur l'exploitation illicite des ressources naturelles de la RDC, donna une quantité de détails sur les réseaux d'élites qui, connectés aux réseaux criminels internationaux, avaient confisqué le pays et pillaient ses ressources au détriment de la population et qui alimentaient également le conflit en cours (Nations unies 2001a, b ;2002, 2003b).

# 3 La corruption durant la transition

(2003-2006)

Ce chapitre donne une vue d'ensemble de la corruption dans des domaines clés, notamment la gestion des finances publics, l'administration publique, le secteur judiciaire, les entreprises publiques, le secteur minier, les forces armées, le secteur de l'éducation et le processus électoral. Il illustre dans quelle mesure les héritiers de Mobutu Sese Seko et Laurent-Désiré Kabila ont perpétué l'héritage tenace de la kleptocratie.

A la fin de la Transition, l'Observatoire du Code d'Éthique Professionnelle (OCEP) – un organe créé par un décret-loi présidentiel en 2002 afin de promouvoir et de surveiller la mise en œuvre du Code de conduite de l'agent public de l'État – procéda à une enquête de terrain sur la corruption en RDC. Les résultats préliminaires de l'enquête furent annoncés en décembre 2006 au moment de la célébration de la première semaine anti-corruption au Congo – mais ne furent pas publiés. Sur les 30 institutions publiques concernées par l'enquête, les plus corrompues étaient la Présidence et les quatre Vice-présidences (sous l'appellation de l'Espace présidentiel) suivies par le secteur judiciaire et par les services des douanes. La corruption couronnait toutes les valeurs négatives qui prévalaient au niveau de la fonction publique congolaise.<sup>7</sup>

## LE PARTAGE DU POUVOIR ET LA CORRUPTION

Comme nous l'avons déjà mentionné, un cessez-le-feu fut signé à Lusaka, en Zambie, le 10 juillet 1999, à l'issue d'une conférence qui réunit les six pays impliqués dans le conflit de la RDC : le Rwanda, l'Ouganda, l'Angola, la Namibie, le Zimbabwe et la RDC. Cependant, l'Accord de Lusaka n'a pas eu les résultats envisagés dans la mesure où toutes les parties continuaient à violer le cessez-le-feu.

Sous la houlette de la communauté internationale, un Dialogue inter-congolais a été lancé afin d'essayer d'aborder les aspects politiques de l'Accord de Lusaka et de mettre fin au conflit. Cette initiative avait pour objectif de rassembler autour de la table de négociation des représentants du gouvernement de Kinshasa, de tous les mouvements rebelles, des mouvements politiques d'opposition pacifiques et des organisations de la société civile. La première réunion se tint à Addis-Abeba en octobre 2001 et se poursuivit de façon plus soutenue à Sun City, en Afrique du Sud, sous la médiation combinée de l'Afrique du Sud et des Nations Unies à partir de février 2002. Cet effort aboutit à la signature de l'Accord de Sun City, qui complétait celui de Lusaka et mettait en place un accord de partage de pouvoir pour une durée de deux ans. Cet accord prévoyait que Joseph Kabila resterait président et serait secondé par quatre vice-présidents. Un gouvernement et un parlement bicaméral seraient formés et seraient constitués de personnes nommées par le gouvernement de Kinshasa, les mouvements de rebelles, les partis politiques de l'opposition non-armée et des organisations de la société civile.

L'Accord de Sun City a bafoué la bonne gouvernance, l'obligation de rendre des comptes et le mérite. En fait, il prévoyait des arrangements sur le partage du pouvoir pour le temps de la période de transition (2003-2006) en vertu desquels tous les signataires se voyaient allouer une part proportionnelle des ministères gouvernementaux, des sièges à l'Assemblée nationale et au Sénat, des postes les plus élevés dans les entreprises d'Etat, des postes diplomatiques et des postes dans la haute hiérarchie de l'armée et de la police. Les nominations à ces postes étaient décidées par les signataires à l'Accord, notamment le Président et les quatre Vice-présidents. Les personnes ainsi nommées ne devaient rendre des comptes qu'à leur leader, qui disposait également du pouvoir discrétionnaire de les révoquer. Cela aboutissait à une situation étrange où ni le Chef de l'Etat, ni ses quatre vice-présidents ne pouvaient être sanctionnés par le Sénat

ou l'Assemblée nationale pendant la Transition. Les ministres pouvaient être convoqués devant l'une ou l'autre chambre pour répondre à des questions concernant l'exécution de leur mandat. Le pouvoir de les sanctionner demeurait, en revanche, entre les mains des leaders des différents mouvements auxquels ils rendaient exclusivement compte. L'Accord de Sun City et les arrangements de partage du pouvoir qui en ont résulté, faisaient totalement abstraction de tous les contre-pouvoirs sur lesquels se fonde la bonne gouvernance.

Ces accords de partage du pouvoir créaient de nouvelles opportunités pour les pratiques de la corruption et garantissaient l'impunité à tous les titulaires de postes aussi longtemps qu'ils maintenaient de bonnes relations de clientélisme avec leurs leaders. Le clientélisme politique était plus important que le mérite lors de la nomination des fonctionnaires. En conséquence, les capacités de gestion des organes de l'Etat, qui avaient déjà été substantiellement diminuées durant les 32 années du régime néo-patrimonial de Mobutu, furent réduites encore un peu plus du fait de l'afflux d'un personnel politique incompetent. D'une manière générale, les titulaires défendaient les intérêts de leur mouvement respectif et rendaient toute gestion consensuelle et prise de décision impossibles. Comme nous le détaillerons dans un prochain chapitre, même les institutions qui étaient supposées garantir le respect des normes de bonne gouvernance et mener la lutte contre la corruption, telle que la Commission de l'Ethique et de Lutte contre la Corruption (CELC), n'étaient pas épargnées.

Pour préparer les prochaines élections, les politiciens avaient besoin de beaucoup d'argent. Le premier objectif des nouveaux dirigeants du Congo était donc de collecter suffisamment d'argent de toutes les positions qui leur étaient allouées dans les ministères, les entreprises d'Etat et les organes de recouvrement d'impôts. Il fallait trouver de l'argent pour financer les campagnes électorales et, dans le cas où ces élections devaient être perdues, pour se battre à nouveau pour le pouvoir en commençant une nouvelle guerre (Kabungulu :60-61)<sup>8</sup>.

La plupart des anciens belligérants – y compris Joseph Kabila et les vice-présidents Azarias Ruberwa et Jean-Pierre Bemba – gardaient une bonne partie de leurs meilleurs soldats en dehors du processus d'intégration de l'armée nationale (ICG 2006 :4). D'après les chiffres publiés dans un rapport de *Swiss Peace* (2006 :12), la garde du Président Kabila aurait atteint jusqu'à 15000 soldats, les forces de sécurité non comprises. On rapportait que le Vice-Président Bemba avait 2000 troupes sous son commandement direct à Kinshasa et dans la province de l'Equateur. On estimait que le Vice-Président Ruberwa pouvait

compter sur la loyauté de 11.000 à 20.000 soldats qui provenaient de l'ancienne armée de RCD-Goma, et qui étaient essentiellement dispersés dans les provinces Nord et Sud du Kivu, mais aussi dans les provinces Orientale, de Maniema et du Kasai Oriental. On racontait que l'un de ses anciens commandants, Laurent Nkundabatware disposait de 2.000 soldats de l'ancienne armée de RDC-Goma sous ses ordres dans la province du Nord Kivu. Ils avaient, par conséquent, besoin de trouver de l'argent afin d'entretenir ces troupes qui étaient sous leur commandement direct (*International Crisis Group* [ICG] 2005 :4 ; Kibasomba 2005 :15 ; *Human Rights Watch* 2005a :8-10 ; *Swiss Peace* 2006 :12 ; Braeckman 2006 :11). Avec les coffres de l'Etat grand ouverts et tous les contrôles neutralisés, le pillage des biens publics se poursuivait ouvertement et atteignit des hauteurs qui n'auraient pas pu être imaginées même dans les pires moments du régime kleptocratique de Mobutu.

Les chefs de guerre transformés en politiciens non seulement se servaient eux-mêmes dans les coffres de l'Etat mais continuaient, en outre, à bénéficier de l'économie de guerre qu'ils avaient mise en place. On peut affirmer sans se tromper que les chefs de guerre et leurs maîtres étrangers avaient accepté de signer l'Accord de Sun City parce que, entre autres raisons, il n'abordait pas les aspects économiques liés à l'exploitation illégale des ressources du pays et qu'il ne remettait pas en cause leurs privilèges (Nest 2006 :31-62). *Human Rights Watch* (2005b) et *Global Witness* (2004, 2006), par exemple, ont rapporté abondamment comment les chefs de guerre continuaient de piller les régions du pays qui étaient sous leur contrôle (principalement la moitié nord de la province de l'Equateur, et les provinces Orientale, de Maniema et du Kivu). même après avoir rejoint le gouvernement central à Kinshasa.

## LA CORRUPTION DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Dans son analyse de la gestion désastreuse des finances publiques de 2001 à 2004, le Professeur Mabi Mulumba (2006b :1,3), qui était alors Président de la Cour des comptes, en est arrivé à la conclusion qu'elle était caractérisée par un manque de respect total des prévisions budgétaires – qui n'étaient pas rendues publiques même auprès des fonctionnaires – et par un total mépris de la réglementation qui gouvernait les finances publiques. Il précise, dans le même article, que les déficits budgétaires abyssaux qui résultaient de telles pratiques étaient

financés par des crédits que la Banque centrale du Congo accordait bien au-delà des limites prévues dans ses statuts. Les dépenses non budgétisées dépassaient largement celles qui avaient été prévues dans le budget.

La législation applicable aux marchés publics était tout simplement ignorée; les sources uniques d'approvisionnement et la surfacturation étaient d'un usage systématique. Le fait que les fonctionnaires responsables des marchés publics n'avaient pas les compétences nécessaires n'améliorait pas les choses. D'une manière générale, toutes les étapes de la procédure des marchés publics étaient gérées par une seule personne.<sup>9</sup> Comme les mécanismes de contrôle internes et externes étaient faibles ou dysfonctionnels, il était difficile d'identifier les infractions dans le système et de poursuivre les fonctionnaires corrompus. Etant donné la difficulté de rassembler des preuves dans de telles circonstances et le manque de personnel suffisamment qualifié, aucune affaire de corruption relative à un marché public n'a jamais été présentée devant les tribunaux.<sup>10</sup> Le gouvernement ne rendait pas compte devant le parlement sur l'exécution des budgets durant la période sous examen (Mabi 2006b :6 ;Mukwayanzo & Tona 2005 :138).

C'est à cause des problèmes difficiles de gestion des finances publiques et du manque de volonté de la part du gouvernement de les aborder que le FMI et la RDC ont eu des relations plutôt difficiles au cours de cette période. En fait, à partir de 2001 – moment où une coopération structurelle avec la communauté internationale a démarré – jusqu'à la fin de la période de transition en 2006, le FMI demandait que des mesures soient prises pour remédier à une liste de problèmes de gouvernance qui étaient pratiquement restés les mêmes pendant tout ce temps (FMI 2004, 2005b, 2006, 2007) :

- La mise en œuvre d'un nouveau système de classification budgétaire dans le budget ;
- La rationalisation et le rétablissement d'une complète chaîne des dépenses applicable à tous les types de dépenses, y compris les engagements financiers, les remboursements de dettes, les ordres de paiement et les paiements ;
- La mise en place d'un échange d'informations informatisé entre le Ministère des Finances et la Banque centrale ;
- La production de rapports mensuels d'exécution du budget pour chaque étape du processus budgétaire ;

- L'audit par la Cour des comptes de l'exécution du budget par le gouvernement ;
- La réforme de la procédure des marchés publics ;
- L'autorisation préalable par le Ministre des Finances du financement des dépenses du gouvernement par la Banque centrale
- La diminution des parts du budget allouées à la défense, à la sécurité et aux institutions politiques (principalement le Président et les quatre Vice-présidents) en vue du financement des dépenses en faveur des pauvres ;
- La mise en place d'une réforme fiscale globale, la disparition des exemptions fiscales et des améliorations en matière du respect des obligations fiscales et du recouvrement de l'impôt.

L'entretien d'un système dysfonctionnel de gestion des finances publics et l'absence de contrôle permettaient aux pratiques de la corruption de prospérer. Dans tous ses rapports pour la période sous examen, le FMI identifiait la corruption comme l'un des obstacles majeurs à l'amélioration de la gestion des finances en RDC.

Au moment où les préparatifs de la campagne électorale commençaient en 2005, d'importants dérapages budgétaires furent enregistrés. Les augmentations des salaires et les dépenses non budgétisées en faveur des institutions politiques et militaires aboutissaient à des dépassements des dépenses courantes à hauteur de 2,5% du PIB. La Banque centrale du Congo, en violation de sa propre réglementation, intervenait pour financer le déficit (FMI 2006). Les réformes structurelles auxquelles le gouvernement s'était engagé, n'étaient plus une priorité. Le FMI reconnaissait que la corruption demeurait un problème majeur (FMI 2006). A cause de ces problèmes, il n'était pas possible de renégocier le programme avant l'expiration de l'accord entre le FMI et la RDC au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) le 31 mars 2006.

Les autorités congolaises demandèrent au FMI de les assister dans la mise en œuvre d'un programme suivi par le personnel du Fonds qui leur permettrait de préserver la stabilité macro-économique durant les élections (d'avril à décembre 2006) et d'avoir des résultats par rapport à la mise en application des mesures. Le succès d'un tel programme pourrait alors ouvrir la voie à la négociation d'une nouvelle Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FMI 2006). Les mesures retenues dans le programme avaient pour objectif de

réduire la corruption, que le FMI estimait profondément enraciné et considérait comme un obstacle majeur à l'amélioration à la fois de la gestion des ressources publiques et du climat des affaires.

Le bilan sur la réalisation de ce programme suivi par le personnel du Fonds en février-mars 2007 a conclu que la plupart des indicateurs quantitatifs et structurels qui avaient été négociées avec le gouvernement, n'étaient pas atteints. Le gouvernement sortant continuait à dépenser au-delà du budget pour satisfaire les demandes des institutions politiques. La Banque centrale du Congo a continué à financer les dépenses non budgétisées du gouvernement (FMI 2007). La mauvaise gestion des finances publiques pendant toute la période de transition engendrait une situation macroéconomique difficile, à laquelle le gouvernement mis en place après les élections aura la tâche non enviable de remédier.

## LA CORRUPTION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La corruption dans l'administration publique était endémique au cours de la Transition. Malgré le fait qu'ils payaient un lourd tribut, les citoyens toléraient le vice, qu'ils considéraient comme un mécanisme de survie pour les fonctionnaires mal payés. Les gens se sentaient obligés de payer des pots-de-vin aux fonctionnaires afin de les « motiver ». Cette situation n'était pas seulement due à la cupidité des fonctionnaires mais aussi à leur faible rémunération et à leurs mauvaises conditions de travail (RADD 2004 :82). En fait, en 2004, les salaires se situaient dans une fourchette qui allait de 5,95\$US pour les fonctionnaires les moins gradés à 25,74\$US pour le niveau le plus élevé, à savoir celui de Secrétaire général. Les fonctionnaires congolais étaient ainsi parmi les plus mal payés du monde. Dans la même période, on estimait qu'une famille de sept personnes avait besoin d'un minimum de 380,05\$US pour survivre en RDC (RADD 2004 :45). En outre, d'après le FMI, la masse salariale de la RDC (forces armées comprises) représentait une proportion du PIB bien moins élevée que dans les pays voisins, qui sont pourtant bien moins dotés que la RDC en ressources naturelles, à l'exception de l'Angola (FMI 2005a :34). De plus, le fait que les maigres salaires des fonctionnaires étaient payés de façon irrégulière aggravait encore leurs problèmes. Avec leur sens de l'humour légendaire, qui leur a permis de survivre à toutes les misères, les Congolais appelaient le salaire du fonctionnaire, SIDA, pour signifier « Salaire Insuffisant Difficilement Acquis ».

Non seulement les fonctionnaires étaient mal payés, mais ils étaient également mal formés et mal équipés. Les recrutements et les promotions étaient effectués de façon totalement anarchique et les politiciens distribuaient les emplois à leurs clients les plus fidèles. Le nombre de fonctionnaires, déjà pléthorique, fut encore augmenté par des recrutements anarchiques pendant les guerres et la Transition. De nombreux fonctionnaires qui avaient atteint l'âge de la retraite, attendaient encore le versement de leurs indemnités de fin de carrière plusieurs années après, et restaient, par conséquent, inscrits dans le registre du personnel. En 2005, le nombre des personnes qui vivaient dans cette situation, était estimé à 100 000, soit 17 % de la totalité des fonctionnaires (FMI 2005a :37). Dans tous les cas, même lorsqu'ils percevaient leur pension de retraite, la plupart d'entre eux refusaient d'arrêter le travail du fait de la modicité de la somme à laquelle ils avaient droit. Des fonctionnaires fictifs ou fantômes étaient rajoutés au registre du personnel et les salaires correspondants étaient empochés par les directeurs. Les premiers résultats du recensement du personnel de l'administration publique de Kinshasa uniquement effectué en 2005 ont révélé que plus de 20% de la masse salariale était payé à des employés non enregistrés (FMI 2005a :37-38). Les anciens chefs de guerre avaient également créé des services parallèles afin de récompenser les clients fidèles ; ce qui apportait encore plus de confusion dans l'organigramme de l'administration et qui la rendait toujours plus inefficace. Le nombre réel des fonctionnaires était inconnu et fluctuait de mois en mois.

Comme il n'y avait pas d'emplois disponibles ailleurs, les fonctionnaires s'accrochaient à leur poste et essayaient de profiter au maximum de leur position. Des mécanismes et des réseaux élaborés étaient mis en place afin de détourner le plus d'argent possible des coffres de l'Etat. Cela pouvait se faire en toute impunité puisque tout le monde à tous les niveaux était impliqué dans ces pratiques de la corruption. Le butin était partagé et la protection était garantie par les plus hauts échelons de l'administration. Les biens de l'Etat étaient utilisés à des fins personnelles par les fonctionnaires, et les lois et procédures étaient systématiquement ignorées. Comme il n'y avait aucun contrôle, les fonctionnaires avaient peu de chance de se faire prendre en flagrant délit de corruption. Même dans les rares cas où des affaires de corruption, d'évasion fiscale ou de fraude étaient découvertes, aucune sanction n'était appliquée.

## LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR JUDICIAIRE

Malgré le fait qu'il était l'un des rares domaines où les postes n'avaient pas été distribués parmi les signataires de l'Accord de Sun City, le secteur judiciaire manquait si cruellement de moyens et étaient si enraciné dans la corruption qu'il ne parvenait même pas à juger les cas de petite corruption. La critique la plus sévère du système judiciaire fut faite le 30 novembre 1999, pendant l'ère de Mobutu, par le Premier Président de la Cour suprême, Kakese Mbiango Bruno, mais elle était encore d'actualité pendant la Transition.

Avec une sincérité inhabituelle et frappante, il affirmait :

Oui, depuis des années, nous les juges, nous les officiers du ministère public, nous les greffiers, nous les avocats, prêtres et auxiliaires de la justice, nous avons quasiment banni celle-ci de ses palais et, à la place nous y avons organisé, le plus souvent, toutes sortes de comportement et de trafic parodiant cette justice. (Tshilombo 2007).

Tout comme les fonctionnaires, les juges et les magistrats travaillaient dans des conditions extrêmement difficiles. Leurs maigres salaires ne leur permettaient pas de boucler les fins de mois et ils étaient donc très vulnérables à la corruption. Ils étaient très mal équipés et la plupart d'entre eux manquaient même la documentation de base sur les lois du pays. Appauvris et démoralisés, ils ignoraient les innombrables violations des droits humains, les arrestations et détentions arbitraires, les meurtres extra-judiciaires, les tortures et autres crimes. Lorsque certaines affaires étaient réellement jugées, c'était souvent de façon expéditive avec un mépris total de la procédure, et les rapports étaient falsifiés ou les gens injustement condamnés. En conséquence, l'héritage de l'impunité de l'ère de Mobutu continua pendant la Transition. Même les auteurs des crimes de guerre les plus atroces et des crimes contre l'humanité étaient récompensés par des nominations à des hauts grades dans les forces armées.

Bien que l'article 147 de la Constitution de la Transition stipulait que la justice était indépendante par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, en réalité le Ministère de la Justice dirigeait le secteur judiciaire comme s'il s'agissait d'un service de son ministère. Non seulement le ministre nommait tous les juges et magistrats mais il pouvait aussi les rétrograder, les muter ou les renvoyer à volonté. Les ingérences de la part du ministre, du bureau présidentiel

ou des nombreux services de renseignements étaient une monnaie courante contre laquelle les juges et les magistrats n'avaient aucun recours (*Human Rights Watch 2005a* :14-15 ;Tshilombo 2007).

## LA CORRUPTION DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le gouvernement transitoire héritait de 53 entreprises publiques. Sous les anciens régimes, ces entreprises avaient été des poules aux œufs d'or pour tous les réseaux de corruption des élites. Ceux-ci les avaient dirigées comme leur propriété personnelle. La mauvaise gestion de ces entreprises empira encore au cours de la Transition du fait que la formule de partage du pouvoir de l'Accord de Sun City leur était applicable. Chacun des signataires de l'Accord s'était vu attribuer un nombre proportionnel de ces entreprises. Ils étaient autorisés à nommer les membres de leur propre groupe d'intérêts au sein des conseils d'administration de ces entreprises et à des postes au sommet de ces mêmes entreprises. Il y a des témoignages anecdotiques selon lesquels certains des candidats retenus n'avaient ni l'expérience ni les compétences techniques requises. Les personnes nommées à ces postes étaient d'abord redevables aux leaders de leurs groupes d'intérêts respectifs et seulement ensuite, le cas échéant, aux ministres de tutelle des secteurs dont ils relevaient. Ils ne pouvaient être révoqués qu'avec le consentement de leurs leaders.

C'était dans les caisses de ces entreprises que les partis politiques créés par les anciens chefs de guerre collectaient les fonds nécessaires à leur campagne électorale. Toutes sortes de mécanismes furent mis en place dans le seul but de ponctionner le maximum d'argent et de biens dans les entreprises d'Etat. Tous les titulaires de postes juteux dans les institutions de la Transition (c'est-à-dire le gouvernement, le parlement, les entreprises publiques etc...) étaient dans l'obligation de contribuer au financement des partis politiques des anciens belligérants. Selon les dires d'un chercheur (Kabungulu 2006 :59), les partis des anciens belligérants, notamment le RCD-Goma, le MLC et le PPRD, exigeaient des contributions à hauteur de 10% du montant des salaires des personnes qu'ils avaient nommées. Au sein du RCD-Goma, ceux qui occupaient des postes de direction à l'intérieur du parti, devaient reverser 20% de leurs salaires. Les activistes politiques rapportent que le maintien d'un mandataire dans son poste dépendait de l'importance des sommes d'argent qu'il était capable de reverser dans les coffres de son parti. Cela a conduit à toutes sortes d'abus.

Un audit des entreprises publiques révéla en 2005 que les administrateurs délégués généraux étaient de connivence avec leur conseil d'administration pour se faire payer des salaires extravagants. Par exemple, l'Administrateur délégué général du Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification (CEEC)<sup>11</sup> gagnait 25 000 \$US par mois pendant que son homologue en charge de l'inefficace REGIDESO, société nationale de distribution de l'eau, arrivait en seconde position avec un salaire mensuel de 23 050\$US. Les présidents des conseils d'administration percevaient également des salaires très élevés – pas moins de 16 800\$ à ONATRA, l'organisation nationale des transports (Mabi 2006a :5). A côté de ces énormes salaires, les administrateurs délégués généraux s'octroyaient également à eux-mêmes des indemnités substantielles. Pour ne citer qu'un exemple, l'Administrateur délégué général de COHYDRO, la compagnie nationale des hydrocarbures de la RDC, s'accordait des indemnités de vacances qui se chiffraient à 67 000\$ et 70 000\$ en 2003 et 2004 respectivement.<sup>12</sup>

Le gouvernement réduisit drastiquement les salaires de tous les administrateurs délégués généraux et membres des conseils d'administration des entreprises publiques après la discussion du rapport devant le Parlement et sa publication dans la presse locale (Mabi 2006a :6). Cependant, d'après la rumeur, cette perte fut compensée par une augmentation des diverses primes et indemnités de tout genre.

## LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR MINIER

La corruption dans le secteur des mines mérite une attention toute particulière du fait de l'importance de ce secteur dans l'économie congolaise. Pendant la période de transition, plusieurs contrats miniers furent négociés et signés par le gouvernement dans des conditions d'opacité caractérisée qui n'ont jamais fait intervenir le moindre appel d'offres international. Des analyses critiques entreprises par différents organismes, notamment la Commission Lutundula, *Rights and Accountability in Development* (RAID), et les cabinets d'avocats *Duncan & Allen* et *Ernst & Young*, ont tiré la conclusion suivante à propos des caractéristiques de ces contrats (RAID 2007, 11.11.11 et al 2007, Rosenblum 2007) :

- Les apports des parties contractantes n'étaient pas évalués avant la signature des contrats ;

- Les termes des contrats avec les différents partenaires du gouvernement de la RDC variaient énormément. Par exemple, il n’y avait aucune raison valable pour que les parts de la RDC soient de 49% dans certaines joint ventures et de 17,5% dans d’autres ;
- Il n’existait aucun mécanisme pour garantir que les sociétés privées signataires de ces contrats en respectent les termes et conditions. Par exemple, aucun organisme d’Etat ne vérifiait les déclarations fiscales effectuées par les joint ventures ;
- Les intérêts de l’Etat de la RDC n’étaient pas protégés dans les contrats où l’Etat n’était qu’un associé minoritaire. Les associés majoritaires pouvaient, par exemple, prendre des décisions en l’absence de tout représentant de l’Etat de la RDC ;
- Les sociétés de joint venture refusaient de communiquer les informations sur leurs activités, ce qui rendait difficile le contrôle de la légalité ou de l’équité de ces activités.

Une étude menée récemment par un groupe d’experts congolais, à la demande du Forum de la société civile de la RDC sur un échantillon de 12 contrats majeurs conclus entre des entreprises publiques de la RDC et des sociétés privées, a émis de sérieux doutes sur la compétence, le dévouement et l’intégrité de ceux qui ont signé les contrats pour le compte de l’entreprise publique (CEPAS 2007). Du fait que beaucoup des sociétés qui signaient les contrats de joint venture avec les entreprises publiques congolaises étaient des sociétés offshore enregistrées dans des paradis fiscaux, leurs identités et celles de leurs actionnaires, ne pouvaient pas être clairement établies. Ces contrats violaient donc la loi congolaise contre le blanchiment d’argent.

Ces contrats de joint venture ont été dénoncés par de nombreuses ONG (notamment l’Institut Néerlandais pour l’Afrique Australe (NIZA) ;<sup>13</sup> le *Bank Information Center* (BIC) ; *Global Witness* ; *Human Rights Watch* et *Rights & Accountability in Development* (RAID) ainsi que des ONG congolaises, notamment, pour n’en citer que quelques-unes, le Centre d’Appui au Développement et à la Participation Populaire (CENADEP) le Réseau des Ressources Naturelles (RRN), le Centre d’Etudes pour l’Action Sociale (CEPAS), Action Contre l’Impunité pour les Droits Humains (ACIDH), la Ligue Congolaise contre la Corruption (LICOCO) et l’Association Africaine des Droits de l’Homme/antenne de Katanga (ASADHO/Katanga) – et la classe politique congolaise.

Parmi les contrats les plus importants, on pourrait citer notamment (*Global Witness* 2006 :37) :

- Le projet cuivre et cobalt de *Kolvezi Tailings* signé en octobre 2003 entre la Gécamines et Adastra (reprise par la suite par *First Quantum*), qui n'attribue à l'entreprise publique et à l'Etat congolais respectivement que 12,5% et 5% des parts sur une période de 40 ans ;
- Un autre contrat du même genre relatif à la mine de Kamoto, au concentrateur de Dima-Kamoto et à l'usine hydrométallurgique de Luilu a été conclu en février 2004 entre la Gécamines et *Kinross-Forrest*. Dans cet accord, la Gécamines et *Kinross-Forrest* se sont vus attribuer respectivement 25% et 75% des parts;
- En juin 2004, un contrat de joint venture relatif à la mine de cuivre et de cobalt de Ruashi a été signé entre Metorex et Sentinelle dans lequel la Gécamines, ne détient qu'une participation de 15% ;
- En septembre 2004, dans le contrat relatif à la mine à ciel ouvert de Kamoto Oliveira Virgule et aux gisements de Kananga et de Tilwizembe, la société *Global Enterprises Corporate* s'est vu attribuer 75% des parts contre seulement 25% pour la Gécamines pour un projet de 35 ans ;
- Enfin, dans cette série de contrats léonins, on peut également citer celui relatif à la mine de cuivre de Tenke-Fungurume dans lequel les sociétés *Phelps Dodge* et la société canadienne *Tenke Mining* détiennent respectivement 57,75% et 24,75% des parts contre seulement 17,5% pour la Gécamines.

Ces contrats concernent des quantités énormes de minerais. Par exemple, on estime que ceux signés par la Gécamines avec *Kinross-Forrest*, la GEC et *Phelps Dodge* représentent 70% des réserves de cuivre connues du Congo (*Global Witness* 2006 :37). Il y a de quoi craindre que ces accords ont impliqué la corruption de hauts fonctionnaires du gouvernement qui ont pu empoché d'exorbitants pots-de-vin afin de financer leurs campagnes électorales et pour acheter des votes. Ces contrats, qui lient le Congo pour des durées allant jusqu'à 40 ans dans certains cas, privent le gouvernement des ressources dont il a si cruellement besoin pour reconstruire le pays (11.11.11 et al 2007).

Durant la Transition, le fonctionnement du secteur minier a été affecté par des niveaux très élevés de corruption. Le FMI alertait continuellement que « la corruption restait un problème majeur, surtout dans la gestion des ressources

naturelles » (voir par exemple FMI 2006). De grandes quantités de minerais étaient exportées illégalement vers les pays voisins. Les fonctionnaires du gouvernement et des douanes étaient de connivence avec les négociants pour échapper aux taxes. A la fin de la période, on estimait que les trois quarts des minerais extraits dans le secteur formel du Katanga étaient exportés de manière illicite par des négociants qui étaient protégés par les autorités locales (*Global Witness* 2006 :4). On pourrait dire la même chose des autres régions de la RDC, particulièrement la région de l'Ituri en Province Orientale (*Human Rights Watch* 2005b) et les provinces du Nord et Sud Kivu (*Global Witness* 2005).

La corruption endémique affectait également le secteur minier informel à travers tout le pays. Une pléthore d'organes d'Etat, y compris les Ministère des Mines, les forces armées, les douanes, les services de renseignements et les autorités locales, tous collectaient des taxes illégales auprès des mineurs artisanaux. Dans ce système de corruption institutionnalisée, les mineurs étaient exploités même par les représentants des associations qui étaient supposées les défendre contre de telles pratiques (*Global Witness* 2006 :5). Les chapitres suivants de ce rapport donnent plus d'informations sur la corruption dans le secteur minier.

## LA CORRUPTION DANS LES FORCES ARMÉES

Le processus d'intégration des diverses milices dans l'armée nationale était également marqué par une corruption généralisée. On raconte que les anciens chefs de guerre avaient réalisé qu'en gardant leurs soldats sous leur commandement direct, ils pouvaient profiter énormément du financement octroyé par la communauté internationale pour le processus d'intégration de l'armée. Une autre façon d'utiliser le processus pour faire de l'argent consistait à augmenter artificiellement le nombre de soldats et d'empocher le surplus ainsi réalisé sur le budget des salaires. En fait, en 2005, le registre du personnel du Ministère de la Défense faisait état de 340 000 soldats qui étaient payés sur le budget national. Cependant, le recensement partiel effectué par la Force de défense sud-africaine et par la structure d'intégration militaire de l'armée congolaise révéla que 30 à 55% des soldats enregistrés étaient fictifs (*Amnesty International* 2007 :14). Certains commandants remplissaient simplement leurs poches avec l'argent des salaires de leurs soldats ou les réduisaient afin d'en empocher une partie. Les montants ainsi détournés chaque mois des soldes des soldats ont été estimés à 25% ou plus du budget total (*Human Rights Watch* 2005a :9).

Les généraux et les politiciens de haut rang ont, selon les dires, aussi profité de certaines lignes budgétaires du Ministère de la Défense. On raconte, par exemple, que 30 millions de dollars ont été détournés du budget alloué à la défense des provinces du Nord et Sud du Kivu (Human Rights Watch 2005a :9-10). Mal équipés et privés des approvisionnements les plus basiques, les soldats de l'armée nationale n'avaient pas d'autre choix que d'extorquer de l'argent et autres biens de la population qu'ils étaient sensés protéger. C'était là l'une des causes majeures d'indiscipline dans les bataillons intégrés, mais aussi d'insécurité et de violations massives des droits de l'homme commises par l'armée nationale dans tout le pays (*Amnesty International* 2007 :13-14 ; *Swiss Peace* 2006 :13, *Human Rights Watch* 2005a :7-8).

## LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Le secteur de l'éducation n'a pas été épargné par le fléau de la corruption durant la Transition. Etant donné que le personnel enseignant et administratif des écoles maternelles jusqu'au établissements d'enseignement supérieur ne recevaient pas régulièrement leurs maigres salaires, il extorquait le plus d'argent possible des étudiants et de leurs parents. On reportait que le personnel administratif inventait plusieurs formes de charges pour inscrire les nouveaux élèves ou pour les maintenir sur le registre de l'école. Les étudiants se plaignaient qu'on les obligeait à acheter les syllabus de leurs professeurs pour pouvoir participer aux examens de fin d'année ou même réussir. On racontait que les élèves de dernière année des écoles secondaires devaient à payer des pots-de-vin à leurs professeurs pour que ces derniers dirigent leurs mémoires ou travaux de fin d'études et leur donnent une moyenne passable pour leurs travaux. Il y a des témoignages anecdotiques selon lesquels le personnel administratif des universités et autres grandes écoles gagnaient des sommes assez importantes en acceptant des pots-de-vin de la part des élèves pour modifier les notes qu'ils avaient reçues de leurs professeurs.

La situation est devenue si alarmante que la Ministre de la Fonction publique, parlant sans ambages à un groupe de recteurs et de directeurs généraux d'institutions d'enseignement supérieur à la clôture de la première semaine de lutte contre la corruption en RDC en décembre 2006, a dénoncé la corruption et les anti-valeurs en ces termes :

En effet, il n'est un secret pour personne qu'une peste d'origine inconnue sévit actuellement dans nos Universités et Instituts supérieurs. Les manifestations de ce virus se présentent sous plusieurs formes, à savoir :

1. « PST » : Points Sexuellement Transmissibles.<sup>14</sup>
2. « Moto na ngai » les notes ne se méritent plus. Elles se donnent sur base éthno-tribale.
3. « Opération mémoire » : les professeurs rédigent les mémoires et travaux de fin d'études en lieu et place des étudiants.

Bref, nos Etablissements d'enseignement supérieur et universitaire sont devenus un lieu de promiscuité de mœurs indescriptible. (RDC, Ministère de la Fonction Publique 2006b).

## LA CORRUPTION DURANT LES ÉLECTIONS

La campagne électorale qui a eu lieu à la fin de la Transition a entraîné une recrudescence spectaculaire des pratiques de corruption.<sup>15</sup> Les médias congolais regorgeaient d'articles sur des leaders de partis politiques et des candidats indépendants qui avaient été soi-disant corrompus pour rejoindre l'une ou l'autre des principales coalitions : l'AMP ou l'UN. Etant donné que l'appartenance à ces coalitions ne se fondait pas sur des visions partagées ou des idéologies politiques, les va-et-vient entre les deux coalitions furent constants pendant toute la campagne. En fait, les partis politiques et les individus changeaient de coalition en fonction du montant des sommes qui s'échangeaient ou des promesses de postes lucratifs dans le gouvernement ou les entreprises d'Etat. Ce fut sans surprise que le FMI annonça en septembre 2006 que le gouvernement avait dépassé le budget alloué pour la période juillet-septembre. Rien qu'en septembre, le déficit atteignait 40 millions de dollars (Le Potentiel 2006).

Les élections au niveau national et provincial se déroulèrent au milieu des rumeurs de corruption. Les élections indirectes des sénateurs et des gouverneurs par les assemblées provinciales illustraient parfaitement cette situation. Les médias rapportaient des histoires de députés provinciaux qui recevaient parfois jusqu'à 50 000\$US pour voter pour un candidat. A Kinshasa, et dans les provinces du Bas-Congo, du Kasai Oriental et du Kasai Occidental, où l'UN, la coalition des partis de l'opposition, avait remporté la majorité des sièges, les candidats de l'AMP, la coalition présidentielle, furent élus gouverneurs. Pour

la plupart des gens, ces revirements de situation ne pouvaient être expliqués que par l'achat des votes des députés provinciaux grâce aux sommes d'argent colossales qui leur étaient versées (Tshingombe et Milandu 2007 ; Ben-Clet 2007). Dans la province du Bas-Congo, la population protesta contre l'élection du candidat de l'AMP au poste de gouverneur et fut brutalement réprimée le 31 janvier et le 1<sup>er</sup> février 2007 (Van Woudenberg 2007).

## CONCLUSION

Comme le montre cette vue d'ensemble de la corruption pendant la Transition, l'héritage du système kleptocratique de Mobutu a continué à servir de modèle de gouvernance plusieurs années après sa mort. L'effondrement de l'Etat et l'invasion du pays par ses voisins ont créé de nouvelles occasions pour les élites de poursuivre leur pillage du pays avec la collaboration de réseaux étrangers corrompus et criminels. La nouvelle situation engendrée par les guerres qui ont dévasté le pays, a permis à ceux qui détenaient des positions de pouvoir de dépouiller l'Etat de ses biens en toute impunité. Des ressources minérales considérables étaient exportées en contrebande. Les sociétés minières de l'Etat ont été dépossédées de leurs actifs grâce à des contrats de joint venture signés dans des circonstances non transparentes. Beaucoup de ces contrats, dont la signature aurait impliqué la corruption de hauts fonctionnaires congolais, contiennent des termes et conditions qui privent le Congo de revenus importants dont il a besoin pour soulager la misère noire de sa population. A la fin de la Transition, la corruption était omniprésente dans tous les aspects de la vie des Congolais et avait aggravé leurs souffrances.



# 4 La lutte contre la corruption durant la transition

Une analyse du cadre légal

Ce chapitre est essentiellement axé sur la législation en vigueur pendant la Transition. Pour éviter des répétitions, les dispositions légales relatives aux institutions de lutte contre la corruption seront abordées dans un autre chapitre. Les deux lois applicables à la corruption durant la période considérée sont la Loi anti-corruption et la Loi contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ci-après dénommée la loi contre le blanchiment). Le Code minier et le Code forestier seront également brièvement analysés ci-dessous. En fait, on n'insistera jamais assez sur l'importance que revêtent les secteurs minier et forestier pour l'économie de la RDC. D'autre part, de nombreux rapports provenant de groupes d'experts des Nations Unies ou d'ONG ont clairement apporté la preuve du lien qui existe entre l'exploitation illicite des ressources minières et la corruption qui a alimenté les conflits au Congo depuis une décennie.

## LA LOI ANTI-CORRUPTION

Au cours de la période considérée, la RDC disposait d'instruments juridiques spécifiques pour prévenir, détecter et sanctionner la corruption : la loi anti-corruption et la loi contre le blanchiment d'argent. La Stratégie Nationale de Lutte

contre la Corruption (SNLC), qui avait été finalisée avant la Transition – et qui sera analysée dans un chapitre ultérieur de ce rapport – recommandait qu’une loi spéciale anti-corruption soit promulguée. L’Assemblée nationale a mis en œuvre cette recommandation en modifiant et en complétant les dispositions de l’article 147 du Code pénal (un décret de la période coloniale datant du 30 janvier 1940). La nouvelle loi (n°5/006) a été promulguée le 29 mars 2005.

La Loi anti-corruption a intégré dans le droit interne des dispositions du Protocole contre la Corruption de la SADC (SADC 2001) et de la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées de l’Union Africaine (Convention de l’UA) (Union Africaine 2003). En comparaison avec les dispositions préexistantes du Code pénal, elle apporte d’importantes modifications :

1. Elle adopte et élargit la définition de l’agent public contenue dans la Convention de l’UA pour y inclure « tout représentant ou employé de l’Etat ou de ses institutions, y compris ceux qui ont été sélectionnés, nommés ou élus pour entreprendre des activités ou exercer des fonctions au nom ou au service de l’Etat, à tout niveau de sa hiérarchie » (article 147) ;
2. Elle introduit une définition claire de la confiscation des produits provenant de la corruption qu’elle a empruntée à la Convention de l’UA (article 147) ;
3. Le champ d’application de la loi est clairement défini et correspond à celui de la Convention de l’UA, excepté pour trois éléments, qui ont été omis : « l’accomplissement ou l’omission, par un agent public ou toute autre personne, d’un acte dans l’exercice de ses fonctions, aux fins d’obtenir des avantages illicites pour lui-même ou pour un tiers » (article 4c) ; « le détournement par un agent public ou toute autre personne, de biens appartenant à l’Etat ou à ses démembrements qu’il a reçus dans le cadre de ses fonctions, à des fins n’ayant aucun rapport avec celles auxquelles ils sont destinés, à son propre avantage, à celui d’une institution ou encore à celui d’un tiers » (article 4d) ; et « la participation en tant qu’auteur, co-auteur, intermédiaire, instigateur, complice avant ou après, de quelque manière que ce soit, à la commission ou à la tentative de commission, ou encore à toute manœuvre ou entente délictueuse visant à commettre tout acte visé dans le présent article » (article 4i) ;
4. Elle augmente les sanctions en cas de commission d’un acte de corruption à un maximum de deux ans d’emprisonnement et de 100 000 francs congolais

- constants d'amende (article 148), et prévoit des circonstances aggravantes pour lesquelles les peines maximales pourraient être doublées (article 148) ;
5. En cas d'actes de corruption commis par des fonctionnaires, les sanctions sont fixées à 15 ans d'emprisonnement et à une amende d'un million de francs congolais constants (article 149) ;
  6. Elle prévoit des sanctions supplémentaires, notamment la confiscation des produits et moyens de la corruption, la suspension des droits civiques, l'interdiction d'être employé dans l'administration ou dans une entreprise publique, l'interdiction de participer à un marché public et l'expulsion des ressortissants étrangers (article 149bis) ;
  7. Elle définit les infractions qui sont liées à la corruption ; ex : le trafic d'influence et l'abstention coupable (article 150e et 150f) ;
  8. Elle pénalise l'obstruction d'enquêtes (article 149 et 149 quinquies) ;
  9. Elle prévoit la protection des témoins, des experts et des dénonciateurs contre toute forme d'intimidation ou de représailles (article 149).

Cette loi améliore en définitive les dispositions archaïques de la version de 1940 du Code pénal. Bien qu'un effort ait été entrepris pour intégrer au droit interne certaines dispositions de la Convention de l' UA, l'exercice reste incomplet. Les dispositions du nouveau Code pénal devraient être élaborées davantage tout en garantissant qu'elles puissent être facilement comprises et appliquées. En outre, le pouvoir discrétionnaire des personnes chargées de leur exécution devrait être éliminé. Enfin, certaines dispositions très importantes n'ont pas été incluses dans le nouveau Code pénal et devraient l'être dans une nouvelle loi spéciale anti-corruption. Il s'agit des éléments suivants :

- l'accès à l'information
- le financement des partis politiques
- la société civile
- les médias
- l'extradition
- le secret bancaire
- la coopération et l'assistance mutuelle
- la coopération internationale
- les garanties minimales pour un procès équitable
- le blanchiment des produits de la corruption

- le détournement des biens dans le secteur privé
- les conflits d'intérêts
- la corruption d'un agent public étranger
- les marchés publics et la gestion des finances publiques
- la responsabilité des personnes morales
- les services judiciaires et les poursuites judiciaires
- l'indemnisation des personnes morales ou physiques qui ont subi un dommage du fait des actes de corruption
- la rapatriement des avoirs
- l'autorité ou l'organisme national spécialisé dans la lutte contre la corruption et chargé de faire ou de recevoir des demandes d'assistance ou de coopération.

Il est important d'envisager l'intégration de ces dispositions dans le droit interne, car elles font partie des instruments anti-corruption d'organisations internationales dont la RDC est membre, c'est-à-dire la Convention de l'UA, la Convention des Nations Unies contre la Corruption (Nations Unies 2003a) et le Protocole contre la Corruption de la SADC.

Bien que la promulgation du Code pénal révisé ait été accueillie comme un pas important dans la bonne direction dans le combat contre la corruption, il n'a pas été appliqué. En fait, il fut promulgué à un moment (mars 2005, c'est-à-dire trois mois avant la date prévue originalement pour les élections) où la priorité de tous les acteurs politiques était de collecter le plus d'argent possible, y compris en détournant les fonds et les biens de l'Etat et par des actes de corruption. Les partenaires au développement de la RDC ignoraient les actes de corruption (*Human Rights Watch* 2005a :3, 17-18 ; ICG 2005 :4). Par ailleurs, comme nous l'avons précédemment mentionné, le secteur judiciaire n'avait pas les moyens de faire appliquer de telles dispositions. Une enquête informelle auprès des procureurs et des juges réalisée par la Commission de l'Ethique et de Lutte contre la Corruption en 2006 à Kinshasa a révélé qu'ils avaient entendu parler d'une nouvelle loi qui avait été promulguée mais ne connaissaient pas son contenu (CELC 2006d :57-58).

## LA LOI CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Le 19 juillet 2004, le Président de la République a promulgué la loi n°04/016 contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui était destinée, entre autres, à contribuer à la lutte contre la corruption. La RDC, un état failli ayant des frontières poreuses avec neuf pays (le Soudan, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, la Zambie, l'Angola, le Congo-Brazzaville et la République Centrafricaine) et dont l'économie était essentiellement informelle et où toutes les transactions se faisaient en argent liquide, constituait un terrain fertile pour le blanchiment d'argent et éventuellement le financement du terrorisme. La loi a été rédigée en conformité avec les normes internationales. Elle énonce en détail les dispositions relatives à la prévention et la détection du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, aux mesures préventives et coercitives, et à la coopération internationale.

La loi contre le blanchiment d'argent ne prenait pas en compte les réalités d'un pays dans lequel le système bancaire avait virtuellement été remplacé par un secteur informel où, par conséquent, l'argent liquide était utilisé dans toutes les transactions. Les gens ne faisaient plus confiance au système bancaire, où leur argent durement gagné perdait continuellement sa valeur du fait des dévaluations successives de la monnaie du Zaïre durant les derniers jours du régime de Mobutu.

La loi contre le blanchiment d'argent n'a jamais vu le début d'une mise en application. Les acteurs politiques congolais, qui étaient présumés être impliqués dans ces activités de blanchiment d'argent, ne risquaient pas de mettre en place les contrôles et les institutions qui auraient mis fin à leurs transactions lucratives. La Banque centrale du Congo mit en place une cellule de renseignements financiers, conformément aux dispositions de la loi. Cependant, cette cellule ne pouvait pas fonctionner du fait que les décrets d'application que la Banque centrale du Congo avait soumis au gouvernement n'avaient même pas été discutés par celui-ci. Une enquête informelle conduite par la Commission de l'Éthique et de la Lutte contre la Corruption (CELC) démontre que les fonctionnaires compétents du Ministère de la Justice et du Ministère des Finances, les employés des sociétés de transfert d'argent et les magistrats ne connaissaient pas le contenu de la loi.<sup>16</sup>

## LE CODE MINIER

La RDC a été appelée un «scandale géologique» en raison de la variété et des quantités de minerais dont elle est dotée. Cette richesse fait de la RDC un objet de convoitise pour les puissances mondiales et ses proches voisins, mais elle a été une source de souffrances pour son peuple. Le Congo dispose de vastes gisements de cuivre, cobalt et coltan (colombo-tantalite)<sup>17</sup> et d'importantes réserves d'or et de diamant. D'après les estimations, la RDC disposerait de 12% des réserves mondiales de cuivre et de presque la moitié des réserves de cobalt (RAID 2007 :3). Les autres minerais du trésor congolais sont la cassitérite (l'étain), l'hétérogénite<sup>18</sup> (le tiers des réserves mondiales), l'argent, le cadmium, le magnésium, le charbon, l'uranium et le zinc (FMI 2005a :47-51).

La RDC produit également 8,5 à 10 millions de barils de pétrole brut par an, principalement à partir de plates-formes offshore sur l'Océan Atlantique (FMI 2005a :46). Les perspectives d'avenir sont prometteuses pour une importante production à l'intérieur des terres dans la Cuvette centrale du Congo et dans le bassin des lacs Albert et Edouard, à la frontière avec l'Ouganda (Lugerero 2007:6). Toutefois, le pétrole est exclu du Code minier et n'est donc pas discuté ici.<sup>19</sup>

L'importance du secteur minier pour la RDC réside dans le fait qu'il a toujours été le pilier de l'économie du pays. En effet, avant le début des troubles et conflits politiques, la part du secteur des industries extractives dans le total des recettes d'exportation de la RDC représentait environ 75% – 25% du PIB et 25% de ses recettes fiscales (RAID 2007 : 3). Le redressement de ce secteur est essentiel pour mobiliser les ressources nécessaires à la reconstruction et au développement du Congo. De plus, selon le FMI (2005a: 51):

En somme, il semble plausible qu'outre le nombre approximatif des 800 000 personnes employées dans l'exploitation artisanale du diamant, au moins 150 000 autres personnes sont impliquées dans d'autres activités minières artisanales. Par conséquent, environ 20% de la population est dépendante de l'exploitation minière artisanale.

Le Document de Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté – Intérimaire (DSCRPI)<sup>20</sup> de la RDC recommandait fortement qu'entre autres mesures, un nouveau code des investissements soit adopté. Sous la direction de

la Banque mondiale, un code minier a été rapidement élaboré et promulgué par la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002. Le Règlement minier qui définit les modalités d'application du Code minier a été promulgué par le décret n° 038/2003 du 26 mars 2003. Tels étaient les principaux textes juridiques réglementant l'industrie minière qui étaient en vigueur durant la Transition.

Le Code minier vise à instaurer la transparence dans la réglementation du secteur minier. Pour ce faire, il intègre les meilleures pratiques internationales disponibles dans le domaine. Il est également sensé créer une situation égalitaire pour tous les investisseurs privés (RDC, Ministère des Mines 2005). Afin d'exclure la pléthore d'institutions qui intervenaient dans les activités minières et de réduire la corruption chronique, l'article 16 du Code a identifié et défini clairement les rôles des principaux acteurs en charge de réglementer le secteur minier. Ces acteurs étaient dorénavant le Président de la République, le Ministre des Mines, le Cadastre minier, la Direction des mines et le département en charge de la protection de l'environnement minier. Le Code minier décrivait également en détail la procédure pour l'acquisition de droits miniers.

Pour mettre un terme à l'extorsion endémique qui sévissait dans le secteur minier, l'article 220 du Code minier a établi une liste exhaustive des impôts, redevances et taxes, et les droits de douane à payer au Trésor public congolais par les opérateurs du secteur. Le Code minier éliminait une autre source de conflit entre le gouvernement central et les provinces, ainsi qu'une occasion supplémentaire pour la corruption, en définissant la part des recettes minières de chaque partie prenante : 40% pour les provinces et 60% pour le gouvernement central. Une série d'autres mesures visant à attirer les investisseurs en RDC ont été incluses dans le Code minier. C'est là une des raisons pour laquelle ce code a été accusé d'être trop favorable aux opérateurs miniers et de ne pas insister suffisamment sur le développement économique de la RDC. Par exemple, le nouveau code n'a pas repris la disposition de l'ancien code minier qui rendait obligatoire pour les compagnies minières d'atteindre les objectifs de développement définis par le gouvernement (Mazalto 2004:5). Cette disposition a été remplacée par l'obligation pour la compagnie minière de présenter, en même temps que sa demande de permis d'exploitation, « le plan pour la contribution du projet au développement des communautés avoisinantes » (article 69g). Les sociétés minières ont donc été autorisées à prendre des initiatives de développement sur la base du volontariat.

Comme les autres lois en vigueur durant la Transition, le Code minier a été largement ignoré lors de la négociation et de la mise en application des concessions minières. Comme indiqué précédemment dans cette étude, en 2005, le gouvernement autorisa la signature à huis clos de contrats entre la Gécamines et trois sociétés minières internationales, en violation du Code minier. D'après les informations qui ont pu filtrer, un responsable de la Banque mondiale a déclaré que les contrats avaient été signés sans «analyse ni évaluation approfondie» préalable (11.11.11 et al 2007:4). Rien n'indique qu'un processus d'appel d'offres international ait eu lieu, en dépit du fait que les contrats concernaient une partie énorme des réserves nationales de cuivre et de cobalt. Il n'était dès lors pas surprenant qu'une étude réalisée par un expert ait démontré que ces contrats de joint venture étaient «réellement défavorables à la Gécamines ou à l'État congolais» (11.11.11 et al 2007:5). En outre, une évaluation de la mise en application du Code minier par un groupe d'activistes congolais a constaté qu'en violation du code, un grand nombre de contrats signés durant la Transition dispense d'impôts les titulaires de titres miniers (Radio Okapi 2007).

Aucun effort n'a été fourni par les autorités pour vulgariser les dispositions du Code minier auprès des populations de zones concernées. Dans certaines régions, cela eut comme conséquence que des gens étaient maltraités inutilement par des concessionnaires miniers qui étaient de connivence avec des autorités locales corrompues. L'incapacité de contrôler l'application du Code minier a permis que la corruption continue dans l'octroi des droits miniers (Kuediasala 2006).

## LE CODE FORESTIER

D'après les estimations, les forêts de la RDC, qui constituent la deuxième plus grande forêt tropicale du monde, couvrent une superficie de 2 000 000 km<sup>2</sup> (Counsell, 2006:7). En comparaison, la superficie totale de l'Afrique du Sud est de seulement 1 219 090 km<sup>2</sup> (GCIS 2005:7). Les forêts de la RDC représentent 10% de toutes les forêts tropicales du monde et plus de 45% des forêts africaines. Elles comprennent des forêts vierges, des forêts claires et des savanes boisées et constituent la cinquième plus grande biodiversité dans le monde ; elles contiennent, en effet, environ 10 000 espèces de plantes, 409 espèces de mammifères, 1 117 espèces d'oiseaux et 400 espèces de poissons (Counsell, 2006 : 7).

Environ 40 millions de personnes en RDC (à peu près 67% de sa population totale d'environ 60 millions) dépendent pour leur subsistance des ressources

forestières qui leur fournissent la nourriture, des médicaments et du bois combustible, et qui représentent une source importante de revenus (Debroux et Topa 2007: IX). Les forêts de la RDC jouent également un rôle important dans la régulation climatique mondiale. En effet, à travers l'échange d'eau et d'énergie dans l'atmosphère, elles influenceraient les circulations atmosphériques. Comme elles représentent un immense puits de carbone, elles pourraient jouer un rôle important dans les efforts actuels de lutte contre le réchauffement climatique (Hoare 2007).

Comme dans beaucoup d'autres domaines, la loi de 1949 qui réglementait le secteur forestier jusqu'en 2002 était obsolète. Le cadre réglementaire qui régissait le secteur forestier n'avait donc pas intégré les différentes conventions internationales et accords qui ont été mis en place depuis lors. Au fil des années, il était devenu difficile de l'appliquer compte tenu de l'environnement économique, politique et social du pays. La Banque mondiale a entrepris d'élaborer un nouveau cadre juridique qui promettait de mettre en place des mesures incitatives pour les investisseurs et d'assurer une exploitation durable de la forêt qui puisse contribuer à l'économie de la RDC et à l'amélioration du bien-être de son peuple.

Depuis 2002, la RDC a fait quelques progrès en direction de la définition d'une politique forestière. Les deux premières mesures importantes à cet égard ont été l'élaboration du Code forestier et de l'Agenda prioritaire pour la relance du secteur forestier.<sup>60</sup> L'Agenda prioritaire peut être décrit comme :

...un ensemble de mesures simples de nature corrective, préventive ou de fondation destinées à assainir l'héritage du passé et à réguler la relance de la filière bois. Il cible des problèmes qui, s'ils n'étaient résolus rapidement, risqueraient de nuire irréversiblement à l'environnement et aux communautés et de priver la RDC des bénéfices de ses propres forêts.

Il met l'accent sur l'application des lois et des contrats, sur la transparence comme moyen d'enrayer la corruption et de stimuler le débat public ainsi que sur l'obligation de rendre des comptes (Kalambayi wa Kabongo, 2007).

Le Code forestier a été une étape importante vers l'élaboration d'une vision de la gestion des forêts en RDC. Promulgué en tant que la loi n° 011/2002 du 29 août 2002, il visait à :

promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures ( Kalambayi wa Kabongo 2007).

Le Code forestier détaille un certain nombre de mesures qui garantissent la pleine consultation de la population locale avant d'accorder des droits relativement aux ressources forestières. Il a introduit une certaine transparence dans les procédures d'octroi des concessions forestières en rendant obligatoires les appels d'offres et en faisant des contrats de gré à gré des exceptions à la règle. En outre, il a établi une liste détaillée des impôts et taxes qui s'appliquent au secteur forestier. Il a aussi prévu que le gouvernement central alloue 40% des revenus tirés de la forêt aux communautés locales.

La promulgation du Code forestier était également particulièrement importante du fait qu'une forte proportion de la population dépend de la forêt pour sa subsistance. Il a été estimé qu'avec de bonnes mesures incitatives et un cadre juridique adapté, la production annuelle de bois de la RDC pourrait augmenter de 100 000 à 6 millions de m<sup>3</sup>. Par ailleurs, on pensait à l'époque que la gestion durable et transparente des forêts de la RDC pourrait conduire à une création substantielle d'emplois et fournir d'importantes recettes au gouvernement qui manquait d'argent et aux communautés locales (Mutamba 2006).

Toutefois, les mesures n'ont pas été appliquées en raison d'un manque de compétences et d'expertise techniques au niveau du Ministère de l'Environnement et de sa faible et insuffisante présence sur le terrain. Le ministère avait un personnel en surnombre à Kinshasa, avec plusieurs services spéciaux et un chevauchement des responsabilités (Counsell, 2006:25). Cependant, il était peu représenté au niveau provincial et local. De plus, les fonctionnaires n'étaient pas correctement équipés et étaient mal informés sur les développements juridiques dans leur domaine et irrégulièrement payés (*Greenpeace*, 2005; Sakata, 2007:15).

Le manque de compétences techniques de base à tous les niveaux de ce ministère a été un autre obstacle majeur à la bonne administration du secteur et à la mise en œuvre des lois et des politiques existantes (Counsell, 2006:25). Afin d'appliquer avec succès la réforme du secteur forestier, le ministère avait besoin de l'engagement soutenu du Bureau du Président et du Parlement qui,

malheureusement, n'avaient également pas les compétences et les connaissances relatives à ce secteur et, par-dessus tout, manquaient de volonté politique (Debroux et Topa 2006: xvii).

En outre, l'ensemble des décrets d'application qui étaient nécessaires à la mise en vigueur effective des mesures contenues dans le Code forestier n'était pas entièrement élaboré ni approuvé. Au début de l'année 2007, le Ministère de l'Environnement a indiqué que seuls neuf des 42 décrets d'application ont été publiés (Kalambayi Kabongo wa, 2007). Par ailleurs, il a été rapporté qu'un plus grand nombre desdits décrets a été approuvé soit par le Ministre de l'environnement ou le Président, mais qu'un seul d'entre eux a été publié au Journal Officiel de la République démocratique du Congo (Counsell, 2006:23).

Avec l'assistance technique de la Banque mondiale, un contrôle fiscal des contrats d'exploitation forestière a été entrepris. À la suite de ce dernier, 163 contrats non conformes portant sur 25,5 millions d'hectares, ont été annulés (Greenpeace 2007:23). Ensuite, à la demande de la Banque mondiale, le gouvernement de la RDC a déclaré un moratoire sur les nouveaux titres d'exploitation forestière et sur le renouvellement ou l'extension de ceux qui avaient déjà été accordés. Selon *Greenpeace*, en dépit de cette mesure, et jusqu'en avril 2006, des fonctionnaires corrompus de l'Etat ont signé 107 nouveaux contrats d'exploitation forestière qui couvraient 15 millions d'hectares (*Greenpeace* 2007:23-25). Selon des experts internationaux, sur les 21 millions d'hectares qui ont été accordés aux sociétés d'exploitation forestière, au moins trois millions d'hectares l'ont été illégalement. 15 autres millions d'hectares ont été «échangés» en violation de la loi, étant donné que des sociétés forestières échangeaient des marais ou des zones ayant un faible potentiel forestier contre des arbres de grande valeur. D'après des estimations, seuls trois millions d'hectares ont été accordés légalement (Agence France-Presse 2007).

En réponse à une autre demande de la Banque mondiale, le Président de la République promulgua un décret en octobre 2005 pour prolonger le moratoire. Le décret prévoyait que ce moratoire se terminerait après la fin de l'évaluation des 156 contrats forestiers qui n'avaient pas été annulés. Cette tâche fut confiée à un groupe constitué d'un comité interministériel, du secteur privé et de la société civile. A la fin de 2006, l'évaluation n'était toujours pas achevée. Le nouveau gouvernement issu des élections continue cette tâche. *Greenpeace* a indiqué que sur les 156 contrats examinés, 107 ont été signés après le moratoire de mai 2002 et auraient donc dû être annulés (*Greenpeace* 2007:23-25). Pire

encore, il y avait des indices selon lesquels un certain nombre des concessions exploitées n'étaient pas incluses dans la liste des 156 contrats. Les informations fournies par l'administration locale corrompue n'étaient pas fiables.

Comme dans d'autres domaines, le gouvernement de la Transition n'avait aucune volonté politique ni d'appliquer un Code forestier imposé de l'extérieur, ni de réduire la corruption dans le secteur. En outre, le manque de capacité institutionnelle et de personnel qualifié en gestion forestière, le sous-équipement des fonctionnaires et le niveau inadéquat de leurs salaires ont été autant d'obstacles à une bonne mise en application du Code forestier. En conséquence, l'exploitation forestière n'a pas eu l'effet positif escompté. Sa contribution à l'augmentation de la corruption a été parfaitement résumée par l'énoncé suivant :

Dans un environnement de corruption endémique, les compagnies forestières fonctionnent inévitablement en dehors de la loi. En RDC, l'industrie forestière continue à alimenter des réseaux de corruption qui sont des obstacles à un développement véritable. Par leur soutien apporté à un modèle de développement fondé sur l'industrie extractive, les pays donateurs et les organismes tels que la Banque mondiale sont en train de nuire de manière effective à leur propre rhétorique sur l'établissement d'une bonne gouvernance et sur la réduction de la pauvreté (Greenpeace 2007:33).

Face à ces critiques, la Banque mondiale a répondu qu'elle n'encourageait pas l'exploitation forestière commerciale au Congo. Elle a indiqué qu'au contraire ses conseils au gouvernement de la RDC étaient «de NE PAS étendre l'exploitation forestière industrielle, et de NE PAS attribuer de nouvelles concessions jusqu'à ce que des normes satisfaisantes de gouvernance et de gestion soient atteintes au niveau des concessions existantes et que le pays soit en mesure d'appliquer les lois » (Banque mondiale 2008:2). La Banque mondiale a également attiré l'attention du gouvernement sur «le risque élevé d'expansion non réglementée de l'exploitation forestière du fait du retour de la paix et sur l'urgence de réhabiliter l'infrastructure» (Banque mondiale 2008:2). Dans les zones où l'exploitation forestière est déjà en cours, la Banque mondiale assiste le gouvernement afin de veiller à ce que des pratiques durables soient adoptées, que des dispositions sociales soient incorporées et que les droits des populations

forestières de la RDC, y compris ceux des Pygmées, soient respectés. En ce qui concerne les populations autochtones de la RDC et, en particulier les Pygmées, la Banque mondiale s'est engagée à les soutenir davantage. Ses projets dans le secteur forestier en RDC se concentreront sur le renforcement de la capacité des institutions congolaises et des organisations de la société civile afin de leur permettre d'améliorer l'application, le respect et le suivi du Code forestier (Banque mondiale 2008 :2-3).

## CONCLUSION

On peut conclure qu'en dépit de certaines faiblesses, le cadre juridique qui était en vigueur pendant la Transition aurait pu permettre au pays de réaliser des progrès dans la lutte contre la corruption. La législation en vigueur comprenait non seulement des lois spécifiquement liées à la lutte contre la corruption mais aussi un certain nombre de textes qui visaient à améliorer la transparence, la responsabilité financière et les contrôles. Cependant, comme elles ont toutes été imposées par les partenaires au développement de la RDC, la classe politique congolaise ne s'était pas approprié ces lois. Parmi les autres obstacles à l'application de ces lois, il faut noter le manque de volonté politique parmi les politiciens congolais corrompus. L'Accord de Sun City qui régissait les institutions de la Transition, avait mis en place un partage du pouvoir qui avait pratiquement éliminé tous les contrôles institutionnels et facilité le pillage du pays. Manquant de compétence et d'expertise, les fonctionnaires congolais appauvris n'avaient pas les moyens d'appliquer des lois dont souvent ils ignoraient l'existence même. En outre, les partenaires internationaux de la RDC ont seulement offert un service minimum dans la lutte contre la corruption car ils craignaient qu'elle puisse compromettre le succès des élections qui représentait leur objectif le plus important pour la Transition.



# 5 Les institutions chargées de la lutte contre la corruption

## durant la Transition

Alors qu'un cadre juridique anti-corruption a été élaboré au cours de la période de transition, les organes qui étaient responsables de son application étaient plutôt dysfonctionnels. Certains d'entre eux ont été créés sous le régime autoritaire de Mobutu et souffraient donc du lourd héritage de cette époque kleptocratique. En effet, comme mentionné précédemment, un certain nombre d'institutions de lutte contre la corruption ont été mises en place dans la deuxième moitié des années 1980 dans le but de sauver le régime de Mobutu d'un effondrement complet. Il s'agissait de la Cour des comptes<sup>51</sup> et de l'Inspection générale des Finances.<sup>53</sup> Ce chapitre porte sur ces deux institutions ainsi que le Parlement et la CELC. Les activités combinées de contrôle de ces organes étaient censées prévenir, détecter et combattre la corruption durant la Transition.

### **LA COUR DES COMPTES**

La Cour des comptes, l'institution suprême d'audit du pays, a été créée par la loi n° 87-005 du 6 février 1987. Son mandat était:

- d'auditer indépendamment les finances publiques et l'exécution du budget de l'Etat ;
- d'auditer les comptes et la gestion des entreprises publiques ;
- de contrôler le remboursement des prêts accordés par l'Etat ;
- d'auditer les procédures d'octroi de marchés publics et de contrats ;
- d'auditer la perception des impôts et les dépenses engagées sur le budget général du gouvernement ;

Ces compétences ont été confirmées par l'article 165 de la Constitution de la Transition. La Constitution stipulait également que la Cour des comptes faisait rapport à l'Assemblée nationale et que ses membres étaient nommés par le Président de la République sur recommandation de l'Assemblée nationale. Outre les rapports annuels soumis au Président et à l'Assemblée nationale sur les audits des institutions publiques, la Cour était également tenue d'élaborer un rapport pour chacun des ministères concernés, le Premier ministre et l'Assemblée nationale sur leur gestion.

Malgré le peu d'informations auxquelles la Cour des comptes parvenait à avoir accès, elle présentait régulièrement des rapports d'audit à l'Assemblée nationale, comme requis par la loi. Toutefois, ces rapports d'audit, qui étaient dûment publiés au Journal officiel de la RDC<sup>21</sup>, n'ont jamais été ni discutés ni exécutés. La seule exception a concerné un rapport spécial (dont il est question dans la section suivante) sur l'audit que la Cour des comptes a réalisé à la demande du Président en 2004. Ses activités étaient, par conséquent, largement inconnues du public.

Certains des problèmes auxquels était confronté la Cour des comptes, étaient les mêmes que ceux qui ont déjà été mentionnés par rapport à d'autres institutions et organes publics au cours de la période considérée: une rémunération inadéquate, l'absence de formation continue pour le personnel, le manque de moyens financiers et de ressources humaines pour s'acquitter convenablement de leurs responsabilités, une dépendance excessive à l'égard de sources extérieures de financement, y compris pour le budget de fonctionnement, et le fait que bon nombre des membres du personnel avaient déjà bien dépassé l'âge de la retraite.<sup>22</sup> Plus spécifiquement, alors que la Constitution et les décrets d'application qui régissaient la Cour des comptes exigeaient de celle-ci qu'elle présente ses rapports devant l'Assemblée nationale, en réalité, la Cour des comptes avait continué, comme sous le régime de Mobutu, à être sous l'autorité

du bureau du Président de la République et à être considérée comme faisant partie de celui-ci.<sup>23</sup> Cette pratique réduisait l'indépendance perçue et réelle de la Cour vis-à-vis du Président de la République. Le manque de reddition des comptes qui caractérisait les institutions de la Transition, rendait difficile, voire impossible, l'accès de la Cour aux informations dont elle avait besoin de la part du gouvernement et des différentes entreprises publiques. En effet, ces derniers rendaient compte avant tout aux leaders des «composantes» et «entités» auxquels ils appartenaient. Pour les mêmes raisons, l'Assemblée nationale, sous l'autorité de laquelle la Cour des comptes était censée travailler, ne tenait aucun compte des quelques rapports que la Cour produisait<sup>24</sup> (Abolia 2005:351-362; Umba-di-Ndangi 2006:377-393).

## L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES<sup>25</sup>

L'Inspection générale des Finances était chargée d'auditer tous les organes publics, y compris le Ministère des Finances dont elle était un service spécialisé. Pour une courte période, entre 2002 et 2003, elle fut placée sous la tutelle du Bureau du Président de la République. Les candidats aux postes d'inspecteurs généraux des finances, qui composaient ce service, devaient passer un concours d'entrée très sélectif et rigoureux, et étaient nommés par le Président de la République sur recommandation des Ministres des Finances et de la Fonction Publique.

L'Inspection générale était chargée d'entreprendre des missions d'audit à la demande du Ministre des Finances, du Président de la République ou de tout autre ministère, ou elle pouvait engager une mission de sa propre initiative. Toutefois, elle était tenue d'élaborer un programme annuel qui était soumis à l'approbation du Ministre des Finances. Durant la Transition, cette tutelle du Ministère des Finances a été une source de tension entre les inspecteurs et les ministres, ce qui réduisait l'autonomie et la crédibilité de ces derniers (Abolia 2005:380-388; Umba-di-Ndangi 2006a :378-379). L'Inspection Générale était chargée:

- de contrôler l'exécution quotidienne des budgets de l'Etat et des entités administratives décentralisées ;
- de veiller à ce que les services d'audit interne dans les ministères et les entités administratives décentralisées soient bien organisés ;

- d’auditer les opérations financières d’entreprises d’Etat, d’organismes et d’entreprises privées subventionnés par l’État ou bénéficiant du concours financier de l’Etat ;
- de contrôler la situation fiscale, douanière et comptable de toutes les personnes et de tous les contribuables, à la demande du Ministre des Finances, du Président de la République ou du Vice-Président en charge de la Commission économique et financière ;
- de veiller à ce que tous les centres de gestion des recettes et d’ordonnancement des dépenses respectent et exécutent les dispositions légales et réglementaires ainsi que les instructions relatives à l’exécution du budget et à la comptabilisation (Ordonnance no 87-323 du 15 septembre 1987, article 2 bis).

Dans un environnement qui était profondément hostile à toute forme de contrôle, l’Inspection générale des Finances a été marginalisée et privée des ressources nécessaires à l’accomplissement de sa fonction. A maintes reprises au cours de la Transition, elle n’a même pas pu accéder à son budget de fonctionnement. Elle était souvent manipulée par les ministres qui l’utilisaient pour régler leurs comptes avec leurs ennemis politiques. Les organes qu’elle était censée auditer s’étaient coalisés contre elle. Il y eut même des cas où des missions d’audit furent publiquement interdites par ces puissantes institutions. Dans les rares cas où les audits furent effectués, les recommandations des inspecteurs étaient ignorées.

Les inspecteurs n’avaient ni les moyens ni la possibilité d’accéder à une formation continue. Leurs compétences techniques étaient, par conséquent, limitées et leurs connaissances n’étaient pas mises à jour par rapport à l’évolution de leur domaine d’expertise. Ils manquaient également des équipements de base. Leur rémunération dérisoire les rendait vulnérables à la corruption.<sup>26</sup>

## LE PARLEMENT

La Constitution de la Transition, en ses articles 98 et 104, accordait au Parlement non seulement le pouvoir de voter le budget du Gouvernement, mais aussi de veiller à son exécution par les entreprises et les organes de l’État. Afin d’exercer ce contrôle et d’assurer que l’information nécessaire pour ce contrôle était disponible, la Constitution prévoyait en son article 112 que le Sénat et l’Assemblée nationale pouvaient :

- soumettre à l'une quelconque de ces institutions une question orale ou écrite ;
- demander des informations sur une question d'actualité ;
- convoquer un ministre ou l'administrateur-délégué général d'une entreprise d'Etat pour être interrogé par le Parlement ;
- constituer des commissions d'enquête.

Toutefois, la Constitution disposait clairement qu'aucun de ces moyens de contrôle ne pouvait donner lieu à la censure du gouvernement.

Le Ministre des Finances était tenu en vertu de la Loi financière<sup>27</sup> de présenter un rapport annuel au Parlement sur les comptes de l'Etat, la situation générale du Trésor public et de la trésorerie des entités administratives décentralisées résultant de la consolidation des comptes de l'Etat et des entités administratives décentralisées. Sur la base de ces informations, le Parlement pouvait évaluer l'exécution du budget national.

Lors de ce contrôle, le Parlement était sensé pouvoir compter sur le soutien et l'expertise du Président de la Cour des comptes qui, après vérification des comptes nationaux, pouvait signaler les irrégularités et les faiblesses dans la comptabilité ou l'organisation administrative. Avec ces informations, le Parlement pouvait remplir efficacement son rôle de surveillance. La capacité du Parlement de demander des comptes au pouvoir exécutif sur sa gestion de l'économie nationale dépendait de la qualité des rapports que le gouvernement lui soumettait et des conseils qu'il recevait de la Cour des comptes. Toutefois, comme nous l'avons expliqué précédemment, la Cour des comptes fonctionnait sous l'autorité du Bureau du Président de la République, et manquait la capacité nécessaire. En outre, le gouvernement, les entités administratives décentralisées et les entreprises d'Etat ne communiquaient jamais les informations dont la Cour des comptes avait besoin pour produire des audits de bonne qualité. Pour ces raisons et du fait du déni de responsabilité qu'impliquait l'accord de partage du pouvoir, le Parlement ne pouvait pas remplir pleinement son rôle de contrôle de l'Exécutif. Même les quelques initiatives prises par les commissions d'enquête parlementaires ordinaires et spéciales furent ignorées par l'Exécutif, comme le montre la section suivante.

Les dispositions du Code de conduite de l'Agent public de l'Etat, dont l'application est contrôlée par l'OCEP, exigent des parlementaires qu'ils déclarent

rent leurs biens et avoirs. Malheureusement, ces dispositions restèrent lettres mortes pendant la Transition.

## LA COMMISSION DE L'ETHIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (CELC)

Une résolution du Dialogue inter-congolais à Sun City en Afrique du Sud<sup>28</sup> prévoyait la création de la CELC. Celle-ci fut créée par l'article 154 de la Constitution de la Transition comme l'une des cinq commissions citoyennes de soutien à la démocratie. (Les quatre autres commissions étaient la Commission Electorale Indépendante,<sup>62</sup> l'Observatoire National des Droits de l'Homme, la Haute Autorité des Médias et la Commission Vérité et Réconciliation.)

L'article 155 de la Constitution définissait la mission principale de la CELC comme étant la promotion de la pratique des valeurs morales et républicaines. L'article 156 de la même Constitution stipulait que les commissions citoyennes avaient leur propre personnalité juridique et étaient indépendantes les unes des autres ainsi que des autres institutions de la République.

La compétence de la CELC a été définie de la façon suivante par la loi organique promulguée par le Président de la République le 30 juillet 2004<sup>29</sup> :

- promouvoir la bonne gouvernance ;
- moraliser la vie politique et les milieux des affaires ;
- renforcer la capacité de gestion des institutions publiques et des milieux d'affaires en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de leurs déontologies respectives ;
- mettre en place des réseaux et des relations de coopération avec des institutions étatiques ayant des objectifs similaires aux niveaux local, national et international ;
- lutter contre les anti-valeurs, tels que le blanchiment d'argent, le trafic d'influence, la malversation financière et la pratique de pot-de-vin ;
- promouvoir le développement d'un système congolais des valeurs positives ;
- enquêter sur les violations des valeurs éthiques et sur les actes de corruption dans tous les secteurs de la nation et proposer des mesures appropriées aux autorités ;
- préconiser l'introduction à tous les niveaux du programme national l'enseignement de la pratique des valeurs morales et républicaines ;

- promouvoir la transparence dans le financement des partis politiques ;
- faire des propositions concrètes au gouvernement pour sa politique et sa stratégie de lutte contre la corruption.

Comme le prévoyait la loi organique, la CELC était dirigée par un Bureau composé de huit membres représentant les signataires de l'Accord de Sun City. Le Président du Bureau Exécutif était élu par la société civile. Pamphile Badu wa-Badu, qui a été choisi pour occuper ce poste, était un homme d'affaires bien connu et était le Président de la section du Bas Congo de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), la principale fédération nationale des entreprises privées, qui, au cours du Dialogue inter-congolais, fut un membre actif de la société civile congolaise (CELC 2006a: 17).

Un cabinet de 46 personnes a été mis en place afin de soutenir et d'appliquer les décisions du Bureau. A la tête de la structure de gouvernance se trouvait l'Assemblée plénière, qui supervisait et définissait les orientations politiques de la Commission. Ses 13 membres étaient également nommés par les signataires de l'Accord de Sun City. Le Président du Bureau présidait également l'Assemblée plénière.

Les membres des différents organes de la Commission ne pouvaient pas être arrêtés ou poursuivis pendant ou après la durée de leur mandat pour les opinions exprimées dans le cadre de leurs fonctions. Ils ne pouvaient être poursuivis que s'ils étaient pris en flagrant délit et après que l'Assemblée plénière ait levé leur immunité. En outre, en raison du caractère délicat de leurs responsabilités, les membres de la Commission étaient protégés par les forces de sécurité.

Des cas pouvaient être soumis à la Commission par des plaintes formelles ou des dénonciations. La Commission était également autorisée à enquêter de sa propre initiative.<sup>30</sup>

La CELC a rencontré des difficultés majeures au niveau de son fonctionnement, comme l'ont révélé un certain nombre de sources<sup>31</sup> (Husmann et Bunga 2005:15-23; Evaluation de la Transition par la Société Civile / Forces Vives).

En effet, à cause de l'accord de partage de pouvoir durant la Transition, les signataires de l'Accord de Sun City pouvaient nommer n'importe qui à la Commission sans aucune considération pour les compétences de la personne. De ce fait, la plupart des membres de la Commission n'avaient aucune expérience en matière de lutte contre la corruption. Il s'agissait généralement de personnes

qui n'avaient pas réussi à obtenir des postes juteux au sein du Gouvernement, du Parlement et des entreprises publiques, et qui essayaient malgré tout de retirer le maximum d'avantages financiers et matériels des postes auxquels elles avaient été nommées. C'étaient des personnes aigries qui ne s'intéressaient pas aux formations proposées par les consultants.<sup>32</sup> Par conséquent, les compétences managériales ainsi que les capacités de réflexion stratégique de la Commission étaient limitées. Avec l'assistance d'un consultant du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), un plan stratégique fut élaboré pour la Commission. Bien qu'un plan d'action fût rédigé par les membres du Conseil, le reste des membres de la Commission ne se l'approprièrent pas. Aux niveaux professionnel et technique, le népotisme prévalait. Les membres de la CELC recrutèrent leur clientèle et courtisans et créèrent, à cet effet, des postes inutiles, tels que conseillers du protocole et hôtesse.

Lors d'entretiens avec des membres du personnel de la CELC en décembre 2006 et au cours de discussions avec d'autres personnes (Hussmann et Bunga, 2005:20), le sujet des luttes intestines au sein des différents organes de la Commission était librement abordé. Chaque groupe essayait d'obtenir la plus grande part d'emplois pour les membres de son parti. Les discussions au sein du Bureau et de l'Assemblée plénière étaient dominées par des questions relatives aux salaires et autres avantages. Toutes sortes de rumeurs circulaient dans la Commission à propos du comportement immoral des membres clés de l'institution. Il en résultait une profonde méfiance et de l'antagonisme entre les membres, ce qui rendait quasiment impossible tout débat de fond sur la lutte contre la corruption (Hussman et Bunga 2005:21).<sup>33</sup>

Pour ajouter aux difficultés internes rencontrées par la Commission, le Gouvernement traînait des pieds pour soumettre au Parlement la loi relative à la Commission. Le parlement, de son côté, a pris tout son temps pour l'adopter. La loi régissant l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la CELC ne fut promulguée que le 30 juillet 2004, soit plus d'un an après le début de la Transition. L'Assemblée plénière n'adopta le Règlement intérieur de la Commission que quatre mois plus tard, plus précisément le 30 novembre 2004, et son Règlements administratif et financier seulement le 10 juin 2005. En outre, la Loi anti-corruption a été promulguée le 29 mars 2005, soit 15 mois seulement avant la fin de la Transition. La mise en place d'un cadre juridique permettant à la CELC de fonctionner normalement a donc été sérieusement retardée et la Commission n'a disposé que de quelques mois pour s'acquitter de

son mandat. Même dans les meilleures circonstances, ce temps était trop court pour permettre à la Commission d'avoir un impact durable sur la corruption chronique de la RDC.

Une autre difficulté majeure était le manque de ressources financières. Comme dans d'autres institutions publiques, les salaires des membres de la Commission étaient payés irrégulièrement. Le budget de fonctionnement (environ 2 400 \$US par mois en 2004 et 3 000 \$US en 2006) alloué par le gouvernement était inadapté et rarement reversé<sup>34</sup> (Hussman et Bunga 2005:16). La CELC dépendait donc du financement des partenaires au développement, notamment le Département du Développement International (DFID) du Royaume-Uni, et le PNUD. Après des tentatives infructueuses de lancer les activités de la Commission, les partenaires au développement ont abandonné et ont réaffecté les fonds destinés à la Commission à d'autres programmes. Le financement reprit quelque temps plus tard, mais à un niveau plus modeste. Les partenaires au développement craignaient, en effet, que les activités de la CELC, qui s'étaient concentrées sur des enquêtes sur la corruption et la répression de celle-ci, puissent faire l'objet de récupération à des fins politiques et, par conséquent, compromettre le processus politique (Hussman Bunga et 2005:21-22).

Le cynisme, qui prévalait par rapport à la lutte contre la corruption, compliquait la tâche de la Commission. En effet, un certain nombre d'initiatives précédentes pour lutter contre la corruption n'avaient pas abouti aux résultats escomptés. Il s'agissait notamment de la Commission de Lutte contre la Corruption, la Fraude et la Contrebande ainsi que la Contrefaçon de la Monnaie et des Marques, qui fut créée par le Décret présidentiel no. 116/2002 du 26 août 2002 et lancée quelques mois avant le début de la Transition. Les membres de cette Commission, issus de toutes les couches sociales, étaient très compétents. Les rapports sur les nombreuses enquêtes qu'ils avaient menées, étaient confidentiels et exclusivement soumis au Chef de l'Etat. Toutefois, au moment où la Commission a été dissoute, sept mois après sa création, pour être remplacée par la CELC, aucune de ses recommandations n'ont été suivies d'effet.<sup>35</sup> C'est l'une des raisons pour laquelle, outre la persistance de la culture de l'impunité, les gens étaient sceptiques quant à la possibilité que la CELC fasse beaucoup mieux.

La CELC avait généralement plutôt une mauvaise réputation à cause des allégations de comportements immoraux de certains de ses principaux membres, et à cause des rivalités au sein de l'organisation (Hussman et Bunga 2005:20).

Cela explique pourquoi il était difficile pour la Commission de former des relations de travail solides avec d'autres organes de lutte contre la corruption. La Commission Electorale Indépendante l'a tenue à l'écart de l'organisation du référendum sur la nouvelle constitution, qui a eu lieu en décembre 2005, et des élections qui ont suivi entre juin et octobre 2006. D'après une autoévaluation de ses activités, la CELC est parvenue à établir des «contacts» avec la Cour des comptes, la Banque centrale du Congo, le Ministère du Plan, le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP) et le Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP) (CELC 2006a: 24). La CELC a également rapporté avoir signé des accords de partenariat avec un certain nombre d'ONG travaillant dans les domaines de l'éthique et de la lutte contre la corruption, notamment *Innovative Resources Management Inc.* (IRM), la LICOF et Transparence Afrique (CELC 2006a :32-33).

La CELC a procédé à un certain nombre d'activités d'une manière plutôt ad hoc, sans réflexion stratégique préalable ou analyse adéquate pour comprendre le phénomène de la corruption en RDC. Le PNUD et DFID, qui étaient les principaux partenaires de la CELC, cherchaient à faire décoller la Commission mais ils réalisèrent très vite que les membres du Bureau de la CELC, le Bureau, n'étaient capables ni de développer une vision et une approche unifiée de la mise en œuvre du mandat de la CELC, ni de s'entendre sur les plans et priorités de la Commission. Afin de renforcer les capacités des membres du Bureau et de les aider à résoudre leurs conflits internes, le PNUD et le DFID ont recruté des consultants pour les former au travail d'équipe, à la planification stratégique et à la restructuration organisationnelle. Cette tentative échoua lamentablement (Hussmann et Bunga: 24).

En ce qui concerne la sensibilisation aux problèmes de corruption, il convient de mentionner que la CELC a organisé des ateliers afin de familiariser la population à la loi organique qui la gouvernait, à la Loi anti-corruption et au Code de conduite de l'Agent public de l'Etat. En collaboration avec l'OCEP, elle a aussi organisé la première semaine de lutte contre la corruption en RDC en décembre 2006.. Dans le cadre d'une initiative visant à améliorer le comportement éthique, la CELC a organisé des conférences et des séminaires pour les étudiants et les professeurs de l'Université de Kinshasa et pour les directeurs des entreprises publiques (CELC 2006d :19-21).

Dans l'autoévaluation de ses activités, la CELC a indiqué, qu'en collaboration avec d'autres organes de l'Etat, elle avait activement participé à la répression

des actes de corruption. Elle a mentionné, par exemple, le démantèlement d'un important réseau de corruption qui opérait aux postes frontières dans le Bas-Congo et au Katanga. Elle a également participé à la découverte de l'évasion fiscale organisée par un certain nombre d'entreprises publiques et privées (CELC 2006d :59-60).

En décembre 2006 et janvier 2007, afin de marquer la fin de ses activités, d'en faire le bilan et d'évaluer la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (voir chapitre 6 ci-dessous), la CELC a produit un certain nombre d'études qui ont été citées dans ce chapitre (CELC 2006a, b, c et d). Bien qu'elles aient été le résultat d'un effort plutôt tardif de plaider en faveur du rétablissement de la CELC après la Transition, elles constituent une précieuse contribution pour l'analyse des défis de la lutte contre la corruption dans un environnement où le fléau a imprégné l'ensemble du tissu social et économique, y compris les institutions qui étaient sensées mener cette lutte. Dans ces études ont été également compilées quelques-unes des plus importantes lois relatives à la lutte contre la corruption, ce qui représente une contribution importante dans un pays où les archives ont été détruites à plusieurs reprises.

## **L'OBSERVATOIRE DU CODE D'ETHIQUE PROFESSIONNELLE**

L'OCEP a été créé par le décret-loi présidentiel n° 017/2002 du 3 octobre 2002 relatif au Code de conduite de l'Agent public de l'Etat. Le décret-loi assigne à l'OCEP la mission suivante:

- promouvoir, diffuser et vulgariser le Code de conduite de l'Agent public de l'Etat et assurer le suivi de sa mise en œuvre ;
- veiller à la bonne application du Code et proposer aux autorités compétentes les mesures appropriées pour prévenir et sanctionner les violations des dispositions du Code ;
- publier des rapports annuels sur l'application et l'efficacité du Code ;

Un décret présidentiel ultérieur,<sup>36</sup> régissant l'organisation et le fonctionnement de l'OCEP, lui accorda l'autonomie administrative et financière et le plaça sous la tutelle du Ministre de la Fonction publique auquel il devait rendre compte. Le décret prévoyait également un Conseil de Surveillance, chargé de contrôler

la gestion de l'OCEP et de soumettre au ministre les plans d'action annuels, les prévisions budgétaires, et les rapports d'activités et financiers.

Le Code a été élaboré dans l'intention d'améliorer l'éthique dans la fonction publique.<sup>37</sup> Le décret-loi présidentiel n° 017/2002 définissait «l'agent public de l'Etat» comme «toute personne qui exerce une activité publique de l'Etat et/ou rémunérée par ce dernier». Cette définition très large inclut, entre autres, le Chef de l'Etat, les membres du Parlement, les ministres, les magistrats, l'ensemble des fonctionnaires, des ambassadeurs, des membres de l'armée nationale et de la police, la direction et le personnel des entreprises publiques, et les employés des entreprises du secteur privé qui exercent une activité pour le compte de l'État.

L'article 2 du Code définit les règles de conduite relatives à l'intégrité morale et à l'éthique professionnelle. Le Code, selon cet article, vise à aider les agents publics de l'Etat à faire respecter ces règles et à faciliter la bonne gestion de l'État. Il est également conçu pour lutter contre les anti-valeurs qui, en vertu de l'article 16, comprennent la corruption, le détournement de la main d'œuvre, des biens et des deniers publics, le favoritisme, le népotisme, le trafic d'influence, etc. De plus, il donne des directives pour régler les conflits d'intérêt et la corruption, et présente les mesures disciplinaires à prendre à l'encontre des agents publics de l'Etat qui contreviendraient aux dispositions du Code. Il est également important de noter que l'article 9 dispose qu'au moment de leur prise de fonction et, par la suite, chaque année et à la fin de leur mandat, les agents publics de l'Etat doivent déposer la déclaration de leur patrimoine à l'OCEP. Jusqu'en décembre 2006, l'OCEP avait recueilli les déclarations d'un petit nombre de fonctionnaires. Toutefois, les Vice-présidents, les ministres, les parlementaires et les hauts fonctionnaires n'avaient pas obtempéré. Le Président déclara ses biens en décembre 2006, après son investiture, mais déposa sa déclaration devant la Cour suprême de justice, conformément à la nouvelle constitution post-Transition.

On ne peut pas surestimer le rôle qu'une organisation comme l'OCEP pouvait jouer dans un environnement où l'éthique n'était plus la norme et où les anti-valeurs prédominaient. L'application du Code a été entravée par un manque de ressources qui reflétait le manque de volonté politique au sein du Gouvernement pour promouvoir les valeurs éthiques.<sup>38</sup> Avec un budget de fonctionnement d'environ 200 \$ par mois en 2005 (Hussman et Bunga 2005:16), l'OCEP ne pouvait ni recruter ni former correctement le personnel dont il avait cruellement besoin. Il devait fonctionner à partir d'un tout petit bureau qui

ne disposait même pas de l'équipement le plus basique. Il ne parvenait même pas à se procurer la documentation nécessaire sur l'éthique et la lutte contre la corruption.

Après un début plutôt laborieux, l'OCEP reçut en 2005 un coup de pouce du Ministre de la Fonction publique, Matenda Kyelu, acquis à sa cause et d'un Directeur général dévoué, le professeur Mwendambali Saint Augustin. Grâce aux ressources limitées accordées par le Ministère de la Fonction publique, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, le PNUD, la Mission belge de coopération technique en RDC et le Ministère sud-africain de la Fonction publique, l'OCEP a organisé des ateliers et des séminaires de sensibilisation dans tout le pays pour faire connaître le Code et les problèmes éthiques. Son personnel a fait des exposés à la radio et à la télévision sur la corruption, son influence négative et la nécessité de la combattre. Suite à la publication de l'édition 2005 de l'indice de perception de la corruption par *Transparency International*, l'OCEP a fait une enquête sur la corruption en RDC qui, comme nous l'avons précédemment mentionné, a classé les bureaux du Président de la République et des quatre Vice-Présidents comme étant les institutions les plus corrompues du pays. En collaboration avec la CELC, il organisa avec succès la première semaine de lutte anti-corruption au Congo en décembre 2006.

Au cours de cette semaine, le Ministre de la Fonction publique annonça le lancement du nouveau programme de l'OCEP sous le nom de code « LICOFI». <sup>39</sup> Il comprendrait les objectifs suivants (RDC, Ministère de la Fonction publique, 2006a :4-5):

- poursuivre et intensifier la vulgarisation du Code de conduite de l'Agent public de l'Etat;
- s'assurer que tous les fonctionnaires déclarent leurs biens ;
- sanctionner sévèrement tout acte de corruption en renforçant les capacités du Conseil de discipline de la Fonction publique et de saisir l'autorité judiciaire en cas de corruption ou de détournement des deniers publics ;
- utiliser les instruments d'évaluation des mesures d'intégrité morale et de bonne gouvernance au sein de l'Administration publique ;
- créer et renforcer la synergie entre les différents acteurs impliqués dans la promotion de l'intégrité et dans la prévention et la lutte contre la corruption.

Ce programme ambitieux ne peut être mis en œuvre que si les problèmes qui entravaient le fonctionnement de l'OCEP au cours de la Transition sont résolus. En effet, la volonté politique d'améliorer les valeurs éthiques et de lutter contre la corruption doit se manifester, non seulement au niveau du Ministère de la Fonction publique, mais aussi des bureaux du Premier ministre et du Président de la République. Des ressources conséquentes doivent être mises à la disposition de l'OCEP pour lui permettre de se procurer l'équipement et la documentation nécessaires et de former son personnel. En outre, ce n'est que si l'OCEP est adéquatement outillé et équipé, et soutenu par une forte volonté politique au plus haut niveau de l'État, qu'il pourra effectivement s'acquitter de son mandat et lutter contre la terrible dégénérescence éthique et l'héritage kleptocratique laissés par le long règne de Mobutu, par les nombreuses guerres et des années de pillage par des chefs de guerre devenus politiciens.

## LES AUTRES ORGANES DE SURVEILLANCE

D'autres organes et institutions jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption. Nous faisons ci-après quelques brèves observations sur ceux-ci, notamment la société civile congolaise, les médias, les églises et la communauté internationale.

### La société civile

La société civile congolaise a joué un rôle important au cours de la Conférence nationale souveraine du début des années 1990 et durant la période qui suivit l'échec de la libéralisation de l'espace politique par le Président Mobutu. Lors de la Conférence nationale souveraine, de nombreux représentants de la société civile furent «achetés» par les hommes politiques pendant que d'autres s'intéressaient à jouer un rôle actif en politique, en utilisant leurs positions dans la société civile comme tremplin. La ligne de démarcation entre les partis politiques et les organisations de la société civile est devenue plus floue lorsque, après le Dialogue inter-congolais, les organisations de la société civile ont accepté de partager le pouvoir avec les hommes politiques et d'occuper des fonctions politiques au sein du Gouvernement et du Parlement. Les organisations de la société civile se virent même allouer des postes de direction dans les entreprises publiques. Du fait que les activistes de la société civile, devenus

des politiciens, continuaient à assurer la direction de leurs organisations, la société civile a perdu de sa crédibilité auprès de la population. Elle ne pouvait plus jouer un rôle de contre-pouvoir indépendant, car elle ne pouvait pas être à la fois juge et partie. Pire encore, lors des élections de 2006, de nombreux activistes de la société civile se sont portés candidats. Sous la bannière de la société civile, un parti politique, le MSR, a été formé et a remporté le troisième plus grand nombre de sièges au Parlement. Il a rejoint l'AMP du Président sortant et son chef, Pierre Lumbi, fut nommé ensuite à un poste de ministre d'Etat dans le gouvernement issu des élections.

Certaines organisations de la société civile continuaient à faire un excellent travail dans un environnement plutôt difficile. Plus précisément, dans le secteur de la lutte contre la corruption, l'Observatoire anti-corruption, qui a été créé en 2002, a connu un début très prometteur. Avec le soutien financier de l'Agence allemande de Coopération Technique (GTZ) et, plus tard, du DFID, il a organisé un certain nombre d'ateliers et de séminaires et a publié des rapports sur la corruption en RDC (Observatoire anti-corruption 2003). Toutefois, après seulement quelques années d'activité, il fut entravé par des luttes internes et s'est pratiquement retrouvé à la case départ. D'autres organisations, comme l'ASADHO/Katanga, la LICOCO et Transparence Afrique ont quelque temps après rejoint la lutte contre la corruption.

Il est important de noter qu'un certain nombre d'organisations travaillant dans les secteurs miniers et forestiers, des droits humains et de l'environnement ont abordé les questions relatives à la gouvernance et à la transparence. Avec l'assistance d'organisations internationales telles que RAID, *Broederlijk Delen*, *Human Rights Watch*, *Global Witness*, *Greenpeace*, *Rainforest Foundation*, NIZA et *Open Society for Southern Africa*, des organisations locales ont renforcé leurs capacités de plaidoyer et de recherche. Les organisations locales comprenaient, pour n'en citer que quelques-unes:

- Le Réseau Ressources Naturelles (RRN)
- Le CENADEP
- L'ASADHO/Katanga
- Organisation Concertée des Ecologistes et Amis de la Nature (OCEAN)
- Un nouveau réseau coordonné par le CEPAS
- L'ACIDH

- Le Centre pour la Défense des Droits de l'Homme et Droits Humanitaires (CDH)
- La Nouvelle Dynamique Syndicale (NDS)
- Le Réseau d'Organisations des Droits Humains et d'Education Civique (RODHECIC).

Le travail de ces organisations et de leurs partenaires internationaux mériterait une analyse en profondeur, qui est impossible dans les limites de ce rapport.

## Les médias

Le rôle important de médias dans la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption est bien documenté. A la suite de la libéralisation de l'espace politique en 1990, le secteur des médias s'est développé très rapidement. En 2004, il y avait 231 journaux et magazines, 126 stations de radio et 52 chaînes de télévision au Congo (Institut Panos 2004:85). Dans les années qui ont suivi, ces chiffres ont encore augmenté. Par exemple, les chiffres disponibles pour une période ultérieure (octobre 2007), mais qui pouvaient être une indication du nombre à la fin de la période, donnent un total de 298 stations de radio et de télévision (Agence France-Presse 2007).

La plupart des journaux étaient publiés à Kinshasa, mais seulement un petit nombre était régulièrement publié. Comme ils étaient principalement publiés en français, leur lectorat était limité à une petite élite (Institut Panos 2004:44). Le plus grand quotidien était « Le Potentiel » qui avait un tirage quotidien de 8 000 exemplaires en 2006 (EIU 2006:21). Tous les journaux appartenaient à des privés et certains étaient considérés comme étant acquis à l'opposition (dont Le Potentiel, Le Phare, Tempête des Tropiques et La Référence Plus) tandis que d'autres étaient perçus comme étant de la tendance pro-gouvernementale (dont Le Palmarès et L'Avenir) (EIU 2006:21). La plupart des stations de radio et des chaînes de télévision appartenaient également à des entrepreneurs privés. Il existait aussi un réseau de stations de radio et de télévision national (Radiotélévision Nationale Congolaise, RTNC) qui avait perdu sa couverture nationale dans les années 1990 et qui n'émettait plus que dans certaines régions du pays. La station de radio qui disposait de la plus grande couverture était la Radio Okapi, qui avait été créée par la MONUC au début de l'année 2002 (EIU 2006:21).

Au cours de la période considérée, les médias en RDC étaient régis par des lois qui leur auraient permis d'apporter une contribution significative à la lutte contre la corruption. L'article 27 de la Constitution de la Transition garantissait la liberté d'expression. Il stipulait également que le droit à la liberté d'expression impliquait la liberté d'exprimer ses opinions et ses sentiments par la parole, par écrit et l'image, sous réserve du respect de l'ordre public, des droits d'autrui et des bonnes mœurs..

La liberté de la presse était garantie par l'article 28 de la Constitution de la Transition. Celle-ci, en outre, prévoyait que la loi ne pouvait restreindre la liberté de la presse que pour sauvegarder l'ordre public, les bonnes mœurs et le respect des droits d'autrui.

Le droit à l'information était garanti par l'article 29 de la Constitution de la Transition qui garantissait également la liberté d'information et de diffusion par la radio, la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication. Outre la Constitution transitoire, la loi n° 96/002 du 22 juin 1996 relative aux modalités d'application de la liberté de la presse continuait d'être en vigueur. Cette loi qui avait été adoptée à la suite de la libéralisation de l'espace politique sous Mobutu, avait rétabli la liberté de la presse et mis fin au monopole de l'Etat sur les médias. Elle disposait également que la communication audiovisuelle publique était pluraliste et qu'elle ne pouvait pas être monopolisée en faveur d'une pensée unique ou d'un groupe de personnes et elle garantissait l'accès à l'information aux journalistes. L'une des principales faiblesses de la loi, cependant, était la définition vague de la notion de violation des lois relatives à la presse, qui pouvait ainsi être interprétée de différentes manières et, par conséquent, être l'objet d'abus. Malheureusement, cette loi était inconnue du public, voire de la plupart des professionnels des médias, ce qui laissait ces derniers à la merci des politiciens et des autres titulaires du pouvoir. Ces libertés étaient garanties sur le papier, mais n'étaient guère mises en œuvre dans un environnement où les lois étaient violées et les droits régulièrement bafoués.

Durant la Transition, les médias congolais n'avaient ni les moyens ni l'espace politique pour jouer pleinement leur rôle. En effet, les ventes de journaux se limitaient principalement à Kinshasa et dans d'autres grandes villes. Même là, les journaux étaient un luxe pour la plupart des gens. Le nombre limité d'exemplaires vendus et les quelques annonces publiées ne procuraient pas les ressources nécessaires au développement des journaux. Compte tenu de la situation financière difficile de la plupart des journaux, les salaires des journalistes

étaient très bas, ce qui les rendait vulnérables à la corruption. Il arrivait souvent que des journalistes demandent à être payés pour publier des articles. Les journalistes qui étaient invités à couvrir un événement s'attendaient à percevoir un *per diem* de la part des organisateurs. Dans de telles circonstances, les hommes politiques qui avaient des moyens, pouvaient facilement acheter les propriétaires de journaux et les journalistes.

Ceux des journalistes, qui étaient assez courageux pour faire des reportages sur des affaires de corruption, étaient menacés de violences physiques ou couraient le risque d'être poursuivis pour diffamation. Plusieurs d'entre eux ont été tués par des bandes armées qui ont souvent été identifiées comme étant des membres des forces armées ou de la police nationale. Parmi les victimes figuraient des journalistes de renom tels que Franck Ngyke Kangundu tué en même temps que son épouse en novembre 2005 (JED 2006a) et Bapuwa Mwamba assassiné en juillet 2006.

Les communiqués de presse de l'ONG de défense des journalistes, Journaliste en Danger, ont fait état de nombreux cas d'arrestations arbitraires de journalistes et autres professionnels des médias (voir, par exemple, JED 2004, 2005, 2006a et b).

La Haute Autorité des Médias (HAM) qui était chargée d'assurer la liberté de la presse et la neutralité des médias, n'avait, comme toutes les autres institutions de la Transition, aucune influence. Ses décisions étaient souvent annulées par le Ministre de l'Information, qui appartenait au camp du Président de la République. En août 2005, par exemple, le ministre a interdit au Directeur général de la télévision nationale de ne pas diffuser un programme sur les partis politiques produit par la HAM. Le ministre ignore les protestations du Président de la HAM contre l'ingérence du gouvernement dans les affaires de son organe indépendant (Congo Actualités 2005).

Il est apparu clairement au cours de la campagne électorale que le Président sortant et son camp s'étaient emparé de la radio et de la télévision nationales. Les autres puissants réseaux de télédiffusion appartenaient à des hommes politiques, y compris quelques-uns des principaux acteurs politiques de la Transition. Le Vice-Président Jean-Pierre Bemba utilisa efficacement son réseau privé de médias pour sa campagne électorale.

## L'Église catholique

Par des analyses régulières et expertes de la vie sociale, économique et politique, l'Église catholique dénonçait le comportement immoral des politiciens et le pillage des ressources du pays. Cela mettait très souvent l'Église en porte-à-faux avec la classe politique qui ne pouvait pas ignorer ces critiques du fait que la majorité des Congolais est catholique. En outre, l'Église catholique était la seule organisation à avoir plus ou moins survécu à la dévastation qu'a connue le Congo. En effet, elle pouvait atteindre ses fidèles dans toutes les régions du pays. Une division Est-Ouest est apparue parmi les dirigeants de l'Église au cours de la campagne des présidentielles. Les évêques des provinces de l'Est soutenaient ouvertement Joseph Kabila, swahiliphone comme eux, qui était opposé à un lingalophone, Jean-Pierre Bemba.

## La communauté internationale

La communauté internationale aurait pu faire pression sur les autorités congolaises pour qu'elles prennent au sérieux la lutte contre la corruption. En effet, comme elle finançait les élections, la communauté internationale avait beaucoup d'influence. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, les membres du Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT) ont opté pour une attitude de complaisance sur toutes les questions relatives à la gouvernance. Ils étaient convaincus que le processus électoral, qui était leur principale priorité, risquait d'être compromis s'ils prenaient une position ferme sur la nécessité de lutter contre la corruption. Ainsi, ils manifestaient un intérêt de pure forme par rapport à cette question. À la fin de la Transition, quand les représentants de la communauté internationale ont estimé que la corruption galopante pouvait faire échouer le processus électoral, des discussions ont eu lieu au sein du CIAT pour dégager une position commune sur la gouvernance. Des réunions se déroulèrent en juin et juillet 2006 pour discuter de la façon d'introduire la question de la bonne gouvernance dans les débats de la campagne électorale. Mais même cette initiative de dernière minute fut abandonnée parce qu'on sentait qu'une telle action manquerait de crédibilité aux yeux du peuple congolais.<sup>40</sup>

## CONCLUSION

Pour conclure, le déni prépondérant de la bonne gouvernance et de la responsabilité financière qui caractérisa l'accord de partage du pouvoir durant la Transition rendait impossible le fonctionnement des institutions de lutte contre la corruption. Ces institutions étaient privées des ressources financières nécessaires et même des équipements de base pour assurer leur rôle de contrôle de la gestion du pays par l'Exécutif. Pour survivre, elles devaient dépendre de l'aide financière et matérielle des partenaires au développement internationaux de la RDC. Le cadre juridique qui régissait ces institutions aurait pu leur permettre de fonctionner assez efficacement mais il a été violé ou simplement ignoré par le gouvernement. Le manque de volonté politique de lutter contre la corruption et de promouvoir les valeurs éthiques, combiné à l'appauvrissement du personnel de ces institutions, vouait irrémédiablement à l'échec les efforts de lutte contre la corruption.

# 6 Les initiatives anti-corruption pendant la période de transition

Comme nous l'avons dit précédemment, les acteurs politiques de la Transition étaient opposés à toute forme de responsabilité financière et de transparence. Il n'y avait donc pas la volonté politique de lutter contre la corruption ou les anti-valeurs héritées des régimes précédents. Au contraire, avec tous les efforts qu'ils fournissaient pour amasser le maximum d'argent, les acteurs politiques ont développé davantage la culture dominante de kleptocratie.

Pour s'assurer que la mauvaise gouvernance et la corruption ne constituaient pas une menace pour l'achèvement du processus électoral, la communauté internationale exerçait de temps en temps une pression sur le gouvernement pour qu'il prenne des initiatives afin d'éviter l'effondrement total du pays. En effet, les partenaires internationaux au développement de la RDC en étaient arrivés à croire que le délicat problème de la corruption ne pourrait être abordé qu'après les élections.

Parmi les initiatives prises, on pourrait citer la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLC) (qui a été finalisée en 2002, mais était encore en vigueur pendant la Transition), les enquêtes menées par le Parlement, le Système de Certification du Processus de Kimberley (SCPK), l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE) et certains aspects de la réforme du secteur

public relatives à la gouvernance et à la lutte contre la corruption. Ces initiatives sont examinées ci-dessous.

## LA STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

En 2002, quelques mois avant le début de la Transition, le Congo a finalisé son Document Intérimaire de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP-I). Lors du processus de consultation qui a précédé la rédaction du document, l'écrasante majorité des personnes interrogées dans quatre provinces ont classé la corruption, la mauvaise gestion économique, et la mauvaise qualité des services publics et des infrastructures sociales et économiques parmi les principales causes de la pauvreté au Congo. L'analyse faite à la fin de ce processus en arriva à la conclusion suivante:

Constituant ainsi une entrave pour le développement durable, la corruption est donc un mal absolu que tout gouvernement devra résolument s'employer à éradiquer au regard de son impact négatif. Elle explique fondamentalement la progression de la pauvreté dans la société (RDC 2002:6).

Sur la base de cette analyse, le DSRP-I mit l'accent sur la lutte contre la corruption qu'il a considérée comme un pilier essentiel dans les efforts visant à redresser l'économie et à résoudre les problèmes politiques et sociaux de la RDC. À cet effet, le document a recommandé qu'une stratégie nationale de lutte contre la corruption soit élaborée.

Un comité interministériel chargé d'élaborer la stratégie a été mis en place en 2002. Il a bénéficié de l'assistance technique de la Banque mondiale. Le Ministère du Plan et de la Reconstruction a assuré le secrétariat technique du comité. L'approche du comité était participative et comprenait des consultations de la population animées par les ministres à travers les médias, de groupes de discussion qui impliquaient la société civile, les institutions publiques, le secteur privé et la communauté internationale, d'un séminaire destiné à faire la synthèse des résultats des consultations et d'un atelier technique. Enfin, également en 2002, un séminaire rassemblant les décideurs conclut la série de réunions, dégaga les orientations et esquaissa les contours de la stratégie. Il est intéressant

de noter que ce séminaire a reconnu l'incidence de la mauvaise gestion des entreprises publiques sur le développement de la corruption. Il a également identifié l'impunité, le clientélisme et l'insuffisance de la volonté politique comme des facteurs contribuant à la corruption.

Afin de réussir la lutte contre la corruption, les participants au séminaire ont recommandé que la stratégie nationale souligne la nécessité d'un engagement et d'une volonté politique, des actions concrètes, un renforcement des contrôles, la réduction drastique des pouvoirs discrétionnaires, la décentralisation, la bonne gestion des entreprises et la lutte contre le clientélisme, en particulier dans l'armée (RDC 2002:7-8).

L'objectif de la SNLC a été défini en ces termes (RDC 2002:11):

...le « renforcement des Institutions Républicaines en vue d'un fonctionnement optimal de la démocratie » avec comme piliers une gestion transparente aussi bien des institutions politiques et publiques que de l'économie dans son ensemble pour permettre le déclenchement d'un développement durable, condition sine qua non de la réduction de la pauvreté.

Quatre grands axes stratégiques ont été assignés à la SNLC (RDC 2002:11):

1. La prévention, la sensibilisation et la moralisation, y compris par la mise en place d'institutions de lutte contre la corruption ;
2. La réforme des institutions publiques, y compris la fonction publique, la magistrature et les régies financières ;
3. La répression de la corruption ;
4. Le renforcement du partenariat entre le secteur public, le secteur privé, la société civile et la communauté internationale.

Pour chaque axe stratégique, la SNLC a énuméré un certain nombre d'activités qui devaient être menées par les diverses institutions. Il est important de noter qu'elle a recommandé que la Commission de Lutte contre la Corruption, la Fraude et la Contrebande ainsi que la Contrefaçon de la Monnaie et des Marques<sup>41</sup> (la Commission anti-corruption qui avait été créée avant la Transition et à laquelle la CELC a succédé) ait la responsabilité d'élaborer, de promouvoir et de mettre en place une loi nationale anti-corruption en collabo-

ration avec d'autres institutions nationales et étrangères. La SNLC a également recommandé que les responsabilités et capacités d'enquête de la Commission soient renforcées et que des représentants des institutions publiques, de la société civile et du secteur privé en deviennent membres.

Les autres mesures recommandées par la SNLC comprenaient:

- la promulgation, la promotion et la mise en œuvre d'une loi anti-corruption ;
- la création d'ONG anti-corruption indépendantes ;
- La réforme de la gestion des finances publiques et des marchés publics ;
- la rationalisation de la chaîne des paiements ;
- des audits réguliers des entreprises publiques.

C'était la première fois que la RDC tentait d'élaborer une stratégie nationale anti-corruption. L'approche participative adoptée par le comité interministériel chargé de d'élaborer la SNLC était appropriée et pouvait faciliter l'appropriation du produit final par la population locale. Toutefois, la consultation se limita à Kinshasa et n'impliqua pas le reste du pays. Une autre grande faiblesse résidait dans le fait que l'initiative était dirigée par les donateurs. En effet, il n'y avait aucune volonté politique de la part du gouvernement Kabila de s'engager dans la lutte contre la corruption. Au contraire, la corruption continuait d'augmenter et l'impunité était garantie pour les puissants réseaux de corruption qui avaient capturé l'État.

Comme nous l'avons indiqué, la SNLC a été fondée sur le diagnostic du DSRP-I qui a montré le rôle que la corruption jouait dans l'accroissement de la pauvreté. Toutefois, la stratégie ne se fondait pas sur une analyse plus systématique des causes sous-jacentes de la corruption, mais plutôt sur ses symptômes. En outre, une analyse profonde des questions éthiques liées à la corruption aurait dû être entreprise et ses résultats utilisés pour recommander des solutions. Pour compléter ces informations, le cadre juridique de la lutte contre la corruption et les institutions existantes auraient dû être évalués afin d'identifier leurs points forts sur lesquelles il était possible de s'appuyer pour avancer et les faiblesses qu'il fallait corriger. Les précédentes tentatives de lutte contre la corruption auraient également dû être évaluées pour faire le bilan de ce qui avait fonctionné ou non et d'en comprendre les raisons.

Pour ce qui est des points positifs, la SNLC comportait un plan d'action détaillé avec des responsabilités clairement définies et un calendrier pour sa

mise en application. Cependant, les priorités n'étaient pas clairement définies et l'enchaînement des actions recommandées n'était pas précisé. En outre, les actions n'étaient pas mesurables et aucun mécanisme de contrôle ou d'évaluation n'a été intégré dans la stratégie.

La SNLC a été finalisée en novembre 2002, c'est-à-dire un mois avant la signature de l'Accord de Sun City en Afrique du Sud, en décembre 2002. Le gouvernement de la Transition qui a pris le pouvoir par la suite ne s'approprias pas la SNLC et l'ignora complètement. Au cours des missions de terrain réalisées dans le cadre du présent rapport en décembre 2006 et janvier 2007, il a été difficile de trouver une copie de la stratégie ou une personne qui était capable de discuter de sa mise en œuvre au sein du Ministère du Plan et de la Reconstruction - qui avait pourtant assuré le secrétariat du comité interministériel chargé de l'élaboration de la SNLC. Dans tous les cas, l'environnement politique prédominant, qui se caractérisait par une tolérance ouverte de la corruption, aurait rendu très difficile la mise en œuvre d'une telle stratégie.

## LES AUDITS DES ENTREPRISES PUBLIQUES

En juillet 2006, l'État congolais possédait entièrement 53 entreprises dont les activités étaient très importantes pour l'économie congolaise (RDC, le Ministère du Portefeuille 2006). Elles couvraient un large éventail de secteurs économiques: les mines, l'énergie, l'industrie, l'agriculture, les transports, la communication, les finances, les services, le commerce, la construction, la recherche, la foresterie et la formation. En outre, soit elles détenaient un monopole, soit elles étaient des acteurs dominants dans certains secteurs clés. Par exemple, la Gécamines, basée dans la province du Katanga, dominait le secteur minier et était pratiquement un État dans l'État au cours de la période coloniale et de la plus grande partie de la période post-indépendance. Dans le secteur de l'énergie, la Régie de distribution de l'eau (REGIDESO) et la Société nationale d'électricité (SNEL) contrôlaient respectivement la distribution de l'eau et de l'électricité. La Société Nationale d'Assurances (SONAS) était la seule compagnie d'assurances dans le pays. Les services postaux étaient le monopole de l'Office Congolais des Postes et Télécommunications (OCPT). La construction et l'entretien des routes ressortaient de la responsabilité exclusive de l'Office des Routes (OR), (RDC, le Ministère du portefeuille 2006). Ces entreprises relevaient à la fois de la compétence du ministère sectoriel concerné et du Ministère du Portefeuille.

Conformément à l'Accord de Sun City, la direction de ces entreprises a été confiée aux signataires de l'accord. Les gestionnaires, nommés par les ex-chefs de guerre, se servaient librement dans les caisses des entreprises qui leur étaient attribuées pendant que les ministères de tutelle des entreprises exploitaient régulièrement leurs ressources. Sous la pression des partenaires internationaux au développement de la RDC, le Président Kabila demanda à la Cour des comptes de procéder à l'audit de certaines entreprises publiques, en collaboration avec d'autres organes qui étaient chargés d'auditer les organismes publics, y compris l'Inspection générale des Finances, le Conseil supérieur du Portefeuille et le Conseil permanent de la comptabilité du Congo. Le Ministre des Finances a refusé la permission à cette équipe d'auditer les régies financières (la Direction Générale des Impôts - DGI, et la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations – DGRAD) et l'OFIDA, dont les directeurs avaient été nommés par le camp du Président de la République. En dépit du peu de temps (14 jours) qui lui a été accordé pour achever une étude qui portait sur une période de 27 mois (du 1er janvier 2002 au 31 mars 2004), l'équipe a révélé le pillage massif des entreprises publiques par les directions et conseils d'administration nommés par les ex-seigneurs de guerre (Mabi 2006a).<sup>42</sup>

En février 2005, les conclusions de l'équipe d'audit furent soumis par le gouvernement à la Commission économique et financière de l'Assemblée nationale présidée par le professeur Bakandjeja wa Mpungu. Durant le même mois, un rapport de cette Commission fut débattu en séance plénière de l'Assemblée nationale. La Commission rapportait que, sur les 20 entreprises publiques auditées, seulement 12 disposaient d'un conseil d'administration, ce qui a révélé la très faible gouvernance de ces institutions. Toutefois, là où des conseils d'administration existaient, ils s'étaient arrogé la gestion quotidienne des entreprises. Les membres de certains conseils d'administration s'étaient accordés des prêts qu'ils n'ont jamais remboursés, violant ainsi la loi de 1978 régissant le fonctionnement des entreprises de l'Etat. À une exception près, aucune des entreprises auditées n'avait tenu de comptabilité sur des périodes allant de deux à sept ans, ce qui rendait ainsi impossible un audit digne de ce nom. Les membres des conseils d'administration percevaient des salaires mensuels allant jusqu'à 16 800 dollars américains en plus de primes substantielles. Ils recevaient également des indemnités exorbitantes pour les missions qu'ils effectuaient régulièrement au nom des entreprises (Mabi 2006a).<sup>43</sup>

En violation de la loi et des règlements qui régissaient les entreprises publiques, et qui exigeaient l'autorisation préalable du ministre responsable, les équipes de direction décidaient régulièrement de leurs propres rémunérations et de leurs divers avantages. Dans une des entreprises, le CEEC, l'administrateur-délégué général percevait 25 000\$US par mois, en plus de nombreuses indemnités particulièrement généreuses dont la plupart était inventées par le bénéficiaire lui-même. Son salaire mensuel a été par la suite réduit à 8 300\$US par le gouvernement (Mabi 2006:6).

Les directeurs des entreprises partageaient également pour de longues missions pour lesquelles ils recevaient des indemnités très élevées, bien au-delà des barèmes autorisés par les règlements. Dans un cas extrême d'abus, un membre d'une équipe de direction était parti 14 fois en mission à l'étranger en une année pour un total de sept mois.<sup>44</sup>

En outre, les équipes de direction étaient de connivence avec les représentants des syndicats dont le rôle n'était plus de défendre les droits des travailleurs, mais de maintenir ceux-ci sous leur contrôle afin que le pillage des entreprises puisse se poursuivre. Les syndicalistes étaient achetés pour prévenir les mouvements de grève des travailleurs qui étaient irrégulièrement payés.

Il est important de noter qu'aucune des entreprises contrôlées n'avait d'auditeurs internes. Au moment des audits, certaines des entreprises publiques n'avaient pas établi de bilan comptable depuis sept ans. Dans les rares cas où les comptes annuels étaient réalisés, ils ne faisaient jamais l'objet d'un audit interne ou externe. Les ministres responsables laissaient continuer la mauvaise gestion des entreprises publiques dans la mesure où ils bénéficiaient également de cette situation alarmante. Il n'était donc pas surprenant que la contribution des entreprises publiques au budget de l'Etat, qui avait été de 10% en 1969, n'était plus que d'environ 1% au début des années 1990, pour devenir pratiquement nulle vers la fin de la Transition (Vibidio 2007).

Confronté à la publicité de ce scandale dans les médias nationaux et à l'indignation populaire qu'il suscita, en février 2005 le Président de la République suspendit six ministres – qui, d'après les rapports d'audit, avaient participé au pillage des entreprises de l'Etat – et les membres des conseils d'administration de dix d'entre elles. Cette mesure fut accueillie comme un tournant dans la lutte contre la corruption en RDC. Toutefois, à la grande déception de la population, aucune de ces personnes corrompues ne fut poursuivie. De plus, les demandes du public et du Parlement pour que les audits se

poursuivent dans les autres entreprises publiques et dans d'autres parties du pays furent ignorées par les autorités.

Au cours de la discussion du budget 2007 à l'Assemblée nationale en juin 2007, le Premier ministre Antoine Gizenga, dans son évaluation de la performance des entreprises publiques pendant la Transition, qualifia ces entreprises de «monopoles inutiles» dont les chiffres d'affaires s'élevaient à des millions de dollars, mais n'ont en rien contribué à la trésorerie publique (Ben-Clet 2007).

## LA COMMISSION LUTUNDULA

La résolution n°DIC/CEF/04 du Dialogue inter-congolais, adoptée en avril 2002, a demandé que le Parlement de la Transition mette en place une commission spéciale chargée d'examiner la validité des conventions économique et financières signées pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998-2003. Cette commission est communément connue sous le nom de la Commission Lutundula.<sup>45</sup> Cette question avait déjà été soulevée lors de la réunion préparatoire du Dialogue inter congolais en août 2001. Il avait alors été convenu qu'il était urgent d'examiner toutes les conventions et contrats signés pendant les guerres afin:

- d'établir la vérité sur les conventions et les contrats et sur les responsabilités des personnes qui les avaient négociés ;
- d'évaluer les dégâts économiques et financiers que les guerres avaient causés au pays ;
- de réhabiliter le peuple congolais dans ses droits et de sauvegarder les intérêts nationaux ;
- de mettre fin à l'hémorragie massive des richesses du pays ;
- de mettre un terme aux irrégularités et à l'impunité ;
- de jeter les bases de l'État de droit en RDC.

Conformément à cette résolution, l'Assemblée nationale créa la Commission Lutundula dont les missions étaient les suivantes:

- procéder à un inventaire de toutes les conventions ;
- les examiner ;
- évaluer leur impact économique ;
- valider ou rejeter ces conventions.

Il a été demandé à la Commission Lutundula de recommander les mesures appropriées à mettre en œuvre pour obtenir la réparation des dégâts causés par ces contrats à l'État congolais. La Commission a également été chargée de proposer des mesures pour empêcher l'exploitation illégale des ressources naturelles.

La Commission Lutundula était dirigée par Christophe Lutundula Apala (qui représentait l'opposition non-armée) et comprenait 16 autres membres issus de toutes les « composantes » et toutes les « entités » représentés à l'Assemblée nationale. Manquant de ressources financières, la Commission Lutundula a rencontré toutes sortes de difficultés. Ses membres étaient menacés et beaucoup des ex-belligérants refusaient de coopérer avec elle. Certains des pays dont les entreprises avaient signé des contrats avec les rebelles ou le gouvernement central lui refusaient l'accès à l'information dont elle avait besoin pour ses enquêtes. En dépit de toutes ces difficultés, la Commission Lutundula a finalisé la première partie de ses travaux et a présenté un rapport au Président de l'Assemblée nationale en juin 2005.

Le rapport a révélé que bon nombre desdits contrats étaient illégaux, léonins ou défavorables au Congo. La Commission Lutundula a donc recommandé qu'ils soient annulés ou renégociés afin d'assurer de meilleures conditions pour la RDC. Elle a, en outre, recommandé qu'aucun contrat ne soit signé pendant le reste de la Transition. Elle a suggéré la poursuite de certains mandataires congolais et des sociétés étrangères impliquées dans la signature des contrats.

Toutefois, la communauté internationale et les autorités congolaises exercèrent beaucoup de pressions sur le Président de l'Assemblée nationale pour l'empêcher d'inscrire le rapport de la Commission à l'ordre du jour des discussions de l'Assemblée nationale.<sup>46</sup> En effet, on craignait qu'une discussion ouverte de ce rapport cause beaucoup de problèmes et fasse échouer le processus électoral. Le rapport n'a été mis à la disposition du public que quand des fuites ont permis qu'il soit mis en ligne sur les sites internet des ONG internationales. C'est seulement par la suite qu'il a été distribué aux membres du Parlement congolais, mais pour des raisons inconnues, il n'a jamais été débattu.<sup>47</sup>

Le gouvernement n'a pas tenu compte des recommandations de la Commission de suspendre la signature des contrats miniers pour le reste de la Transition. Il a signé d'autres contrats avec des sociétés minières multinationales qui ont été critiqués par les ONG locales et internationales. La plupart de ces contrats concernaient des joint-ventures avec des entreprises minières publiques ou d'économie mixte, y compris la Gécamines, la Minière de Bakwanga

(MIBA) et l'Office Congolais de l'Or de Kilo-Moto (OKIMO). Les enquêtes menées par des experts ont démontré que ces accords avaient été négociés, approuvés et signés avec un manque total de transparence, voire contre l'avis de *l'IMC Group Consulting Ltd*, désigné par la Banque mondiale au nom du gouvernement congolais pour réexaminer certains contrats (11.11.11 et al 2007). Dans le chapitre 2, certains de ces contrats ont été brièvement décrits et leur importance pour l'économie et l'avenir du Congo (jusqu'à 40 ans dans certains cas) a été analysée. Ces différents contrats léonins ont été approuvés et signés en dépit de l'existence du Code minier qui avait été promulgué en juillet 2002, avant la Transition mais continuait d'être en vigueur.

## LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Considérant le rôle important que l'administration publique pouvait jouer dans le développement de la RDC, les partenaires au développement du pays, en particulier la Belgique et l'Afrique du Sud, s'étaient engagés pour aider le gouvernement à réformer ce secteur. Suite à une évaluation de l'administration publique réalisée par des experts belges et sud-africains, en collaboration avec leurs homologues congolais, les axes suivants de la réforme furent approuvés par le gouvernement congolais en 2003 (Kita 2006):

- renforcer l'utilisation des ressources publiques ;
- améliorer la gestion du personnel et les rémunérations en procédant à un recensement des fonctionnaires et en renforçant les capacités de gestion des effectifs ;
- simplifier et rationaliser les structures organisationnelles.

Etant donné que la corruption était considérée comme une question trop délicate, aucun programme spécifique n'a été mis en place pour y faire face. Toutefois, on a cru qu'en résolvant les problèmes techniques, on réduirait la corruption endémique. L'OCEP qui était chargé de promouvoir l'application du Code de conduite de l'Agent public de l'Etat et de lutter contre la corruption ne se vit accorder qu'un rôle mineur dans le processus de la réforme.

À la fin de la Transition, le recensement de l'administration publique avait progressé à Kinshasa et avait révélé un grand nombre d'employés «fantômes». Les chiffres exacts étaient encore en cours d'élaboration au moment de notre

recherche sur le terrain.<sup>48</sup> Néanmoins, la faiblesse majeure de cette réforme résidait dans le fait qu'elle n'abordait pas les questions relatives à la professionnalisation de la fonction publique et à l'élaboration des critères, procédures et contrôles de recrutement afin d'empêcher les nominations politiques et le népotisme.

## **LA RÉFORME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

Dans le cadre de la réforme de la gestion des finances publiques, la SNLC recommandait qu'une attention particulière soit accordée à la chaîne des paiements dans le but de réduire les occasions de corruption. Au cours de la Transition, des efforts furent entrepris pour mettre en œuvre cette recommandation avec l'assistance de partenaires étrangers du pays. Toutefois, à la fin de la période considérée, la CELC estimait que le système mis en place n'était pas encore opérationnel du fait des lourdeurs administratives (CELC 2006d: 24). D'après le Président de la Cour des comptes, la corruption constituait un obstacle majeur à la réforme de la gestion de finances publiques.<sup>49</sup>

Les marchés publics ont également été identifiés par la SNLC comme une priorité en termes de lutte contre la corruption. Un décret présidentiel daté du 13 octobre 2004 mit en place la Commission de la Réforme des Marchés Publics (COREMAP) et le Groupe de Travail National (GTN) qui étaient tous deux chargés de piloter la réforme des marchés publics. Une procédure d'appel d'offres a été mise en place afin d'empêcher la pratique répandue des marchés de gré à gré et la corruption que celle-ci alimentait. Toutefois, le personnel en charge des procédures de marchés publics n'avait pas été formé et ne disposait donc pas des compétences requises pour les appliquer convenablement. En outre, à la fin de la Transition, les conseils d'adjudication n'étaient toujours pas mis en place dans les provinces. La liste noire des adjudicataires malhonnêtes, qui avait été recommandée par la SNLC afin d'exclure les entrepreneurs corrompus, n'a pas été établie (CELC 2006d :27-28).

## **LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ**

Comme nous l'avons déjà mentionné dans un chapitre précédent, le détournement de la solde des militaires dans l'armée nationale intégrée (Forces Armées de la République démocratique du Congo, FARDC) était l'une des causes de

l'indiscipline et du harcèlement de la population par certains soldats. Les violations massives des droits humains par l'armée, qui menaçaient de plus en plus le processus électoral, nécessitaient d'être traitées en urgence. La masse salariale mensuelle des soldats s'élevait à 8 millions de dollars (Swiss Peace 2006:12) qui devaient être payés aux 300 000 soldats déclarés par les anciens belligérants. Le nombre réel des soldats était, cependant, de 130 000, la différence correspondait aux rémunérations des soldats «fantômes» qui étaient empochées par des officiers corrompus de l'armée. Pire encore, même les 130 000 soldats ne percevaient pas régulièrement leur solde qui était d'un montant de 10 dollars américains au bas de l'échelle (Swiss Peace 2006:12-13).

La Mission de l'Union Européenne pour la Réforme du Secteur de la Sécurité en RDC (EUSEC), qui avait été créée à la demande du Gouvernement congolais, a reçu la demande, en décembre 2005, de mettre en place une chaîne des paiements indépendante de la chaîne de commandement, ce qui aurait dû, en principe, réduire la corruption dans l'armée. La Mission devait également aborder d'autres questions relatives à la médiocrité des conditions de travail des soldats (GIC 2006:19-20). À la fin de la Transition, toutefois, l'équipe des 27 experts de l'EUSEC n'était pas parvenue, malgré tous ses efforts, à réduire la corruption au sein des FARDC de manière significative. Cela était principalement dû au fait que la mission avait rencontré de sérieux problèmes de logistique (Swiss Peace 2006:12-13). On peut imaginer qu'ils ont également rencontré une vive résistance de la part des généraux corrompus.

## L'INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES

En mars 2005, le Vice-Président Jean-Pierre Bemba a assisté au deuxième colloque sur l'ITIE à Londres. Il a saisi cette occasion pour annoncer l'intention du Gouvernement congolais de se joindre à cette initiative et d'en appliquer les principes et les critères. C'était une étape importante dans la lutte contre la corruption. En effet, l'ITIE, qui a été lancée par le Gouvernement britannique en 2002, vise à améliorer le respect de la responsabilité financière par les gouvernements et les entreprises, et leur transparence dans les pays riches en ressources. À cet effet, elle requiert des entreprises qui opèrent dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines à publier – de leur propre gré – toutes les sommes versées

aux gouvernements, tandis que ces derniers sont sensés publier, à leur tour, leurs revenus qui proviennent de ces ressources.

Lors d'un forum organisé par le Ministre du Plan à Kinshasa en mai 2005, sur le thème «Les ressources naturelles, la transparence et la reconstruction d'un Congo prospère: enjeux et perspectives», le Vice-Président a affirmé la détermination du gouvernement à mettre en œuvre l'ITIE. Les organisations de la société civile congolaise et internationale, le secteur privé et les partenaires au développement du Congo participaient à ce forum.

En août 2005, le Ministre du Plan, qui était en charge de la mise en œuvre de l'ITIE, a signé deux ordonnances ministérielles qui instituaient le Comité provisoire de l'ITIE et désignaient ses membres issus des ministères, de la société civile et du secteur privé. Le Comité était chargé d'élaborer un cadre juridique pertinent, de proposer un plan d'action d'urgence et d'identifier les sources de financement. Sur la base des propositions du Comité provisoire et des conclusions d'un atelier organisé fin août et début septembre 2005, un Comité national de l'ITIE a été créé<sup>50</sup> et chargé d'assurer la mise en œuvre de l'ITIE (RDC 2005). Il était constitué d'un Comité de pilotage et d'un Comité technique. Ses membres ont été nommés par le Ministre du Plan en mai 2006 (RDC, Ministère du Plan 2006). Toutefois, comme on était à la fin de la Transition, les impératifs des prochaines élections primaient et l'initiative a été mise au placard.

## **LE SYSTÈME DE CERTIFICATION DU PROCESSUS DE KIMBERLEY**

Le SCPK fut lancé en novembre 2002 comme une initiative conjointe des gouvernements, de l'industrie internationale du diamant et de la société civile. Son principal objectif est de mettre fin à la circulation des diamants de la guerre (également connus sous le nom de diamants du sang). Il s'agit des diamants qui sont extraits dans des zones contrôlées par des rebelles et dont la vente finance des rebellions contre des gouvernements légitimes. Le système est né de la prise de conscience du lien entre le commerce des diamants de la guerre et la dévastation et la corruption que connaissaient les pays africains, notamment la République démocratique du Congo, l'Angola, la Sierra Leone, le Libéria et, plus récemment, la Côte d'Ivoire.

Le SCPK se fonde sur un système de volontariat qui pose de nombreuses conditions aux Etats participants et aux organisations régionales d'intégration

économique qui satisfont aux exigences minimales d'adhésion et qui sont éligibles pour le commerce de diamants bruts en conformité avec ses règles. Les participants s'engagent à mettre en œuvre des contrôles internes afin d'empêcher les diamants de la guerre d'entrer dans le commerce légitime dans le cadre duquel les échanges ne peuvent être faits qu'avec les autres adhérents au processus. Un certificat Kimberley doit accompagner toutes les exportations de diamants bruts.<sup>51</sup>

La RDC est l'un des plus grands producteurs mondiaux de diamant en volume et le diamant y représente un pourcentage non négligeable de ses recettes. La plupart des diamants produits et exportés de ce pays proviennent d'exploitation des mineurs artisanaux. Durant la Transition, la MIBA, dont la majorité des actions (80%) était détenue par l'État congolais, est presque tombée en faillite du fait de la mauvaise gestion des mandataires politiques corrompus. Elle n'a dû sa survie qu'à des prêts usuraires contractés dans des conditions plutôt opaques. L'autre opérateur du secteur formel était la Sengamines, une joint-venture créée en 1999 entre la MIBA et *Oryx Natural Resources* qui représentait les intérêts des alliés zimbabwéens du Président Joseph Kabila. Les conditions dans lesquelles la société fut créée étaient teintées de corruption et favorisaient Oryx. Sengamines cessa ses activités en 2005 pour des raisons qui restent à comprendre.

La RDC a rejoint le SCPK en mai 2003. L'application du système de certification est régie par le décret ministériel n°193 daté du 31 mars 2003. Par décret présidentiel, le CEEC a été chargé de mettre en œuvre le SCPK et, plus spécifiquement, de superviser les activités des acheteurs de diamants et de s'assurer que les diamants sont exportés conformément aux termes et conditions du SCPK. Le Service d'Assistance et d'Encadrement du *Small Scale Mining* (SAESSCAM) qui a été créé en mars 2003 au sein du Ministère des Mines, avait également la responsabilité de surveiller le flux des diamants afin d'amener les diamants issus de la production artisanale dans le secteur formel. La RDC disposait donc, du moins en théorie, de tous les systèmes de contrôle exigés par le Processus de Kimberley (*Global Witness* et Partenariat Afrique Canada 2004:8-11).

La mise en œuvre du SCPK a dû faire face à de nombreux problèmes. Alors que le volume de diamants exportés par les voies officielles augmentait, la contrebande se poursuivait à travers les pays voisins. Des évaluations inexactes de la valeur des diamants exportés permettaient l'évasion fiscale. Le manque de capacité dans les bureaux provinciaux du CEEC et du Ministère des Mines rendait

difficile le contrôle de la production et de la commercialisation des diamants qui étaient principalement extraits par 700 000 mineurs répartis sur l'ensemble du territoire. Les activités des fonctionnaires du Ministère des Mines et du CEEC n'étaient pas correctement coordonnées sur le terrain (*Global Witness et Partenariat Afrique-Canada 2004*).

Pendant que les chiffres relatifs à la contrebande étaient difficiles à estimer, il faudrait dire que, pendant la Transition, la RDC a enregistré une augmentation du volume des diamants qui passaient par les canaux officiels. Il a été rapporté qu'en 1995, les exportations de diamants congolais avaient été évaluées à 331 millions de dollars des Etats-Unis, alors qu'en 2005 les exportations officielles ont atteint 895 millions dollars. C'est le chiffre le plus élevé depuis la découverte du diamant en 1907 (*Partenariat Afrique Canada 2006:2*). Ce n'est pas un petit succès compte tenu du fait que, la principale compagnie minière étant au bord de la faillite, la production de diamants provenait essentiellement des terrains alluviaux exploités par des creuseurs artisanaux dans un vaste pays aux frontières perméables et dont l'administration publique était affaiblie.

## CONCLUSION

Pour conclure, toutes les initiatives de lutte contre la corruption examinées ici ont soit échoué soit obtenu de faibles résultats. Les raisons sont multiples.

Premièrement, la plupart des initiatives ont été inspirées et imposées par la communauté internationale et n'étaient pas appropriées par les élites congolaises au pouvoir. Même pour celles qui ont été initiées dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Sun City, il n'y avait pas la volonté politique de les réaliser.

Deuxièmement, la communauté internationale, elle-même, n'a manifesté qu'un intérêt de pure forme dans la lutte contre la corruption car elle craignait qu'une action forte puisse mettre en péril le processus électoral. La classe dirigeante congolaise savait aussi que les partenaires au développement du Congo n'avaient pas de position commune sur cette question et qu'ils plaçaient les intérêts de leur propre pays avant ceux de la communauté internationale.

Troisièmement, toutes les initiatives examinées ci-dessus ont été entreprises de manière désordonnée, et ne l'ont été généralement que par crainte de voir le processus électoral déraiser. Elles n'étaient pas fondées sur une analyse approfondie de la situation et ne faisaient pas partie d'une stratégie anti-corruption

d'ensemble. Les élites dirigeantes congolaises, qui savaient que la communauté internationale manquait de volonté politique et d'unité pour donner suite à ces initiatives, faisaient tout simplement semblant de les adopter afin d'apaiser leurs partenaires internationaux. Ces mêmes élites congolaises s'évertuaient, cependant, à faire échouer la mise en œuvre de ces initiatives.

Quatrièmement, les acteurs politiques congolais savaient que les actes de corruption pouvaient être menés en toute impunité du fait que la communauté internationale avait adopté une attitude complaisante par rapport à la corruption et à tous les autres crimes pour ne pas compromettre le processus électoral. De toute façon, ils étaient aussi conscients que l'accord de partage du pouvoir qu'ils avaient mis en place à Sun City, neutralisait tous les contrôles et contre-pouvoirs et garantissait l'impunité pour toute la durée de la Transition.

# 7 La lutte contre la corruption durant la période post-électorale

2007 et au-delà

La RDC est arrivée à un autre tournant sur la route cahoteuse qui la mène vers la démocratie et l'Etat de droit. Après ses premières élections démocratiques depuis 1965, les institutions ont été mises en place sous un nouveau régime politique démocratique. Un nouveau gouvernement, dirigé par Antoine Gizenga, s'apprête à commencer l'application du programme que l'Assemblée nationale a approuvé en mars 2007.

La plupart des observateurs pensaient que le Congo ne pourrait jamais être à la hauteur du défi que représentait l'organisation d'élections démocratiques dans un pays qui n'en avait pas connu depuis 40 ans et où la plupart des infrastructures étaient détruites. Le fait d'y parvenir fut une réalisation majeure et elle était due à la détermination du peuple congolais lui-même et au soutien de la communauté internationale. C'est maintenant, cependant, que la période la plus difficile commence car le gouvernement entame la lourde tâche de remettre sur la voie de la paix et de la stabilité durable – et l'on espère, du développement – un pays qui a été dévasté par des décennies de déclin économique, de mauvaise gestion, de corruption et de guerres. Dans un pays où la capacité de l'État a été anéantie et où tout nécessite et mérite une attention urgente, le gou-

vernement a la responsabilité peu enviable de faire des choix difficiles sur des programmes et des actions qui devront créer un environnement propice pour remettre le Congo sur la voie du développement et de la prospérité.

On reconnaît volontiers l'urgence que revêtent la reconstruction des infrastructures, des écoles et des hôpitaux, la réhabilitation de l'agriculture, la relance de l'économie et la création des emplois. Toutefois, aucune de ces actions urgentes ne sera mise en œuvre si un minimum de sécurité n'est pas assuré, si l'administration n'est pas un tant soit peu capable de fournir les services de base dont la population a été privée pendant des décennies, s'il n'y a pas de stratégie claire de développement économique, si les institutions de l'État ne sont pas capables de gérer efficacement les secteurs économiques les plus importants (l'exploitation minière, l'agriculture, la foresterie et l'industrie naissante), ou de collecter les impôts et de gérer les recettes. Aucun progrès ne pourra être accompli si les actes de corruption ainsi que toutes sortes de crimes et de violations des droits humains continuent d'être perpétrés en toute impunité et si ces comportements continuent à être la règle du fait d'un système judiciaire corrompu et mal équipé. Les espoirs de développement seront réduits à néant si le Parlement, l'opposition et la société civile ne disposent pas des moyens et de l'espace politique nécessaires pour jouer librement leur rôle de contre-pouvoir par rapport à l'Exécutif. Pour que le peuple congolais puisse commencer à profiter des bénéfices d'une paix relative, l'engagement constructif et à long terme de la communauté internationale, par le biais de la MONUC et des partenaires au développement de la RDC, sera également décisif.

La communauté internationale n'a malheureusement pas tiré de leçons des erreurs qu'elle a commise durant la Transition en omettant de promouvoir l'appropriation des initiatives anti-corruption par les nationaux. En effet, elle a imposé au gouvernement d'Antoine Gizenga son propre plan de gouvernance intitulé « Vers un contrat de gouvernance en RDC : des élections à la gouvernance », qui a été discuté par les partenaires du développement du Congo lors des réunions tenues à Washington et à Bruxelles en juin et juillet 2006. Le gouvernement a adopté mot pour mot les sections pertinentes de ce document<sup>52</sup> dans son Contrat de Gouvernance (CDG).

En ce qui concerne la lutte contre la corruption, le CDG comporte trois priorités principales (RDC, Gouvernement 2007:8):

1. Les décisions publiques ayant un impact financier important ;

2. Les secteurs-clés, tels que l'exploitation minière, la foresterie, la gestion des finances publiques, la gestion des entreprises publiques et la passation des marchés publics ;
3. Le renforcement des institutions telles que la Cour des comptes et l'Inspection générale des Finances.

Le CDG a tout de même le mérite de s'engager, entre autres, à publier semestriellement des informations détaillées concernant les recettes et les dépenses publiques, et à publier tous les futurs contrats conclus dans les secteurs de l'extraction minière et de l'exploitation forestière auxquels participeront le gouvernement ou les entreprises publiques. Il promet également que le gouvernement rendra publique une série d'audits, y compris ceux qui concernent l'affectation des économies réalisées par l'initiative PPTE, le suivi des dépenses dans les secteurs sociaux-clés, la gestion financière dans les grandes entreprises publiques, la Banque centrale du Congo et les revenus tirés des secteurs miniers et pétroliers. Une autre action importante prévue dans le CDG est un plan qui vise à renforcer la capacité des principales institutions de contrôle, à savoir la Cour des comptes et l'Inspection générale des Finances. Il est également important de noter que le CDG s'engage à prendre des mesures contre les personnes ou entités qui seraient impliquées des cas graves de corruption.

En ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, le CDG reconnaît que le secteur constitue un atout économique majeur pour le redressement du pays, mais aussi une source potentielle de corruption et de conflits. Il prévoit, en outre, d'élaborer et d'adopter un plan d'action pour la mise en œuvre des principes et critères de l'ITIE. Une autre action qui vaut la peine d'être remarquée consiste en la publication et l'analyse des principaux éléments des accords de partenariat dans le secteur minier et la renégociation de ces contrats lorsque cela s'avère nécessaire. Le CDG accorde également la priorité à l'élaboration et à l'adoption de procédures transparentes et adaptées pour l'attribution de nouveaux droits miniers (à la fois pour la recherche et l'exploitation).

Bien que le CDG identifie les priorités appropriées et les actions pertinentes pour les mettre en œuvre, il souffre des mêmes problèmes que les initiatives prises au cours de la période de transition. Comme le CDG n'a pas été discuté avec toutes les parties prenantes avant d'être présenté à l'Assemblée nationale en mars 2007, le peuple et les institutions qui sont sensés l'appliquer, ne se sont pas appropriés. Cependant le document du CDG lui-même identifie

l'appropriation du contrat par les autorités locales comme une des principales conditions de son succès. On se demande pourquoi les leçons n'ont pas été tirées d'autres expériences similaires des pays post-conflit où la participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration d'un tel contrat a été un facteur déterminant pour la réussite de sa mise en œuvre. En outre, l'évaluation des différentes initiatives des bailleurs de fonds durant la Transition, que nous avons effectuée dans ce présent rapport, a démontré que l'absence d'appropriation par les Congolais était une des raisons principales de leur échec. Le processus d'élaboration de ce type de stratégie ou plan d'action est, en effet, aussi important que son contenu.

Une autre grande faiblesse du CDG est qu'il ne définit pas une stratégie de gouvernance claire avec des objectifs bien articulés. De plus, il n'attribue pas clairement aux ministères et autres organes de l'Etat la responsabilité de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du CDG. Par conséquent, les actions présentées dans le document semblent n'être qu'une collection de propositions élaborées lors d'une séance de mise en commun d'idées. Il est donc urgent pour le gouvernement de mettre en place une stratégie globale – dans un processus participatif qui inclurait toutes les parties prenantes – afin de mettre en œuvre les différentes réformes de gouvernance qui seront fondées sur le DSCR. Il devra également prendre en compte les leçons tirées de la Transition, le nouveau régime démocratique et les réalités actuelles. On espère que ce sera fait à la fin de la période d'exécution du CDG de sept mois qui prend fin en décembre 2007.

Fondée sur cette stratégie globale, une nouvelle stratégie anti-corruption sera développée d'une manière participative avec toutes les parties prenantes. Les leçons tirées de l'absence de mise en œuvre de la SNLC durant la Transition et de l'incapacité d'exécution des différents organes et institutions devraient être prises en considération lors de la conception de la nouvelle stratégie. Il est donc important de mener un diagnostic complet de la corruption et de ses manifestations en RDC. Il est donc recommandé que:

Le diagnostic proposé évalue le système national d'intégrité (SNI) de la RDC en théorie (les lois et dispositions réglementaires) et en pratique (le fonctionnement) Il ne faudrait donc pas seulement établir l'organigramme des relations de responsabilité entre les différents éléments du système national d'intégrité, mais aussi les relations en termes de politiques et de fonctionnement qui définissent de quelle façon l'intégrité est assurée

et protégée en pratique. Il analysera également les valeurs sociales et culturelles qui expliquent comment le pouvoir est exercé. Il identifiera les domaines qui nécessitent une action prioritaire et constituera le document de base à partir duquel les parties prenantes pourraient évaluer les initiatives de lutte contre la corruption. De plus, il permettrait d'expliquer quels «piliers» (institutions ou règles de base / pratiques) sont les plus solides, pourquoi et comment ils se soutiennent mutuellement et quels facteurs favorisent ou entravent leur efficacité. Enfin, l'étude déterminera les domaines où l'accent doit être mis pour améliorer le système et les facteurs susceptibles d'appuyer l'élaboration du SNI (Kodi 2007:18).

Le secteur minier mérite une mention particulière parmi les priorités du nouveau gouvernement de la RDC du fait qu'il est une source importante à la fois de conflit et de revenus dont le pays a tant besoin pour sa reconstruction. Le gouvernement a hérité d'un secteur en ruine. Pour ne citer qu'un exemple des problèmes que connaît ce secteur, dans une récente déclaration, le Professeur Mabi Mulumba, ancien Président de la Cour des Comptes et actuel Président de la Commission économique, financière et de la gouvernance du Sénat, a révélé que «sur les 207 sociétés minières établies dans la province du Katanga, 20 seulement sont enregistrées auprès du Ministère de l'économie, et six seulement publient les statistiques de leur production» (Lukoki 2007). Une autre question urgente est celle de l'examen des contrats miniers signés pendant les guerres et la période de transition. La manière dont le gouvernement traitera ces questions et dont il lancera l'ITIE et mettra en œuvre ses dispositions, donnera une indication de sa volonté politique de respecter ses propres déclarations sur la bonne gouvernance et de tourner la page d'une longue histoire de prédation et de mauvaise gestion au Congo.



# 8 Conclusion

L'histoire de la RDC a été marquée par la prédation de ses énormes richesses et par l'oppression de son peuple par des étrangers et ses propres élites. De nombreuses occasions de remédier à cette situation ont été manquées dans la période post-coloniale. L'indépendance en 1960, le coup d'Etat de Mobutu en 1965, la Conférence Nationale Souveraine au début des années 1990 et la chute du régime kleptocratique de Mobutu en 1997 ont tous été des événements porteurs d'espoir pour le peuple congolais qui croyait en un avenir meilleur. Ils se sont finalement tous transformés en une grande déception car à chaque fois, il y avait plus de continuité que de changement par rapport à la corruption endémique et la mauvaise gestion qui régnaient dans le pays. Les élections de 2006, les premières en 40 ans, ont été un autre tournant décisif dans l'histoire de la RDC.

En dépit de tous les problèmes rencontrés pendant le processus électoral, le nouveau régime démocratique, qui a permis au Congo de mettre en place toutes les institutions constitutives d'un Etat moderne, pourrait être le signe d'un nouveau départ pour le peuple congolais, celui d'un avenir prospère auquel il rêve depuis si longtemps. Pour que ce rêve devienne réalité, le fléau de la corruption, qui est l'une des causes de la misère noire des Congolais, doit

être éradiqué. La lutte contre la corruption devrait être intégrée dans tous les programmes de réforme de la gouvernance. En outre, on doit s'attaquer en priorité aux anti-valeurs dont le pays a hérité du long règne de Mobutu et qui se sont enracinés davantage tout au long de la période de transition. Pour ce faire, il faudrait créer une réelle volonté politique au plus haut niveau de l'État par des actions concertées de la société civile et des partenaires au développement de la RDC.

Si le nouveau gouvernement laisse persister le *statu quo ante*, le secteur minier continuera à enrichir les élites congolaises et leurs complices étrangers, l'insécurité se poursuivra, et les violations massives des droits humains se poursuivront sans relâche provoquant ainsi la mort de milliers d'autres innocents. L'instabilité en RDC affectera également ses neuf voisins.

Les signes d'un changement significatif dans la gouvernance du pays viendront de la solution que le gouvernement apportera à l'importante question de la révision des contrats miniers léonins signés entre des autorités congolaises et des compagnies multinationales.

# 9 Recommandations

## LE GOUVERNEMENT CONGOLAIS

- 1 Le gouvernement doit, au plus haut niveau, montrer sa volonté politique de lutter contre la corruption et son engagement à mettre en œuvre des réformes de gouvernance en prenant des mesures concrètes. Ces actions enverront le message clair que la corruption n'est plus tolérée et qu'aucun individu corrompu à tout niveau de l'appareil étatique ne bénéficiera de l'impunité.
- 2 Pour donner un exemple de transparence, les déclarations de biens faites par tous les membres de l'Exécutif conformément à l'article 99 de la Constitution devraient être rendues publiques. La Cour constitutionnelle, qui les reçoit, devrait avoir le droit et les moyens de vérifier les déclarations et d'en assurer le suivi.
- 3 L'évaluation de la mise en œuvre du Contrat de gouvernance devrait être transparente et impliquer les membres du Parlement et des représentants de la société civile et du secteur privé. Les résultats de cette évaluation devraient être publiés et discutés publiquement au Parlement.
- 4 Le gouvernement devrait de toute urgence élaborer une stratégie globale en vue de la mise en œuvre des différentes réformes de la gouvernance, dans un

processus participatif qui inclurait toutes les parties prenantes. Cette stratégie devrait tenir compte des enseignements tirés de la période de transition, du nouveau régime démocratique et des réalités actuelles. Les objectifs de la stratégie devraient être clairement définis. Un calendrier d'exécution et des critères de référence devraient également être élaborés. Des mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation, accompagnés de responsabilités clairement définies, devraient parfaire cette stratégie.

- 5 Sur la base de cette stratégie globale, une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption devrait être élaborée, de manière participative avec tous les acteurs concernés, afin d'intégrer explicitement la variable anti-corruption dans toutes les réformes de gouvernance. La stratégie devrait se fonder sur un diagnostic des formes et des dynamiques de la corruption. Elle devrait également s'appuyer sur les résultats d'une évaluation à la fois de la théorie et de la pratique du système d'intégrité nationale de la RDC, c'est-à-dire toutes les institutions, les lois et les pratiques qui contribuent à prévenir et à combattre la corruption. Un mécanisme de coordination de la stratégie anti-corruption ayant des responsabilités clairement définies, devrait également être conçu.
- 6 Le rôle et les objectifs d'une commission nationale anti-corruption devraient être définis dans la nouvelle stratégie. Ses responsabilités et ses relations avec les autres organes de l'Etat devraient être clairement définies et son indépendance par rapport aux autres institutions devrait être garantie.
- 7 La loi anti-corruption existante devrait être revue afin de la renforcer et d'en combler les lacunes identifiées.
- 8 Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication en vue d'informer la population, régulièrement et honnêtement, sur les projets entrepris et les résultats obtenus. Cela devrait permettre au gouvernement de mobiliser le public et de gérer ses attentes.
- 9 La réforme du secteur de la sécurité ne réussira pas si les violations des droits humains commises par les soldats intégrés et la police continuent en toute impunité. Les éléments criminels devraient être exclus des rangs des forces armées. Le recensement des soldats devrait être poursuivi en vue d'identifier les «soldats fantômes» et ainsi réduire la corruption. Les normes éthiques et les valeurs morales devraient faire partie de la formation de base des forces armées et de la police en vue de les débarrasser de cette mentalité

- d'armée d'occupation qui considère la prédation des civils comme étant une forme normale de rémunération.
- 10 Tout en continuant à mettre en place les systèmes administratifs de base, les règles et les procédures, la réforme de l'administration publique devrait dorénavant donner la priorité à l'augmentation des salaires et à l'amélioration des conditions de travail des fonctionnaires. Il faudrait également mettre en place des mécanismes de nomination et de promotion fondés sur le mérite.
  - 11 Les lois et les règlements qui régissent les marchés publics devraient être mises à jour. Une définition claire des responsabilités des différentes institutions devrait être élaborée. En plus des compétences et connaissances techniques, l'éthique et la bonne gouvernance devraient être des éléments importants du programme de formation du personnel responsable des marchés publics.
  - 12 La révision des contrats miniers et des concessions forestières en cours doit être menée de façon transparente. Chaque année, les informations relatives à ces contrats devraient être mises à la disposition des organisations de la société civile et du Parlement dont les avis indépendants devraient être pris en considération par les équipes chargées de la révision.
  - 13 Le gouvernement devrait appliquer les recommandations de la commission spéciale dirigée par Christophe Lutundula Apala sur la validité des conventions financières et économiques signées durant les guerres de 1996-1997 et de 1998-2003. Les entreprises et les personnes citées dans ce rapport pour avoir participé à des activités de corruption, devraient être poursuivies.
  - 14 Compte tenu de l'importance du secteur du diamant pour l'économie congolaise, le gouvernement devrait prendre des mesures pour clarifier les rôles du Ministère des Mines, du CEEC et du Cadastre minier afin d'éviter la confusion et des chevauchements inutiles. Les différents organes chargés de faire respecter les contrôles internes, adoptés dans le cadre du SCPK, devraient disposer de suffisamment de ressources pour renforcer leurs capacités dans leurs bureaux provinciaux. Des mesures devraient être prises pour mettre fin aux évaluations inexactes, aux taxes illégales et aux extorsions.
  - 15 Le lancement de l'ITIE en août 2007 devrait être suivi par la pleine application des principes de l'initiative. Outre les représentants des organisations de la société civile et du secteur privé, des membres du Parlement devraient être inclus dans les organes qui dirigent la mise en application de l'initiative.

- 16 Au lieu de créer de nouveaux organes de contrôle, le gouvernement devrait allouer les ressources humaines et financières adéquates à la Cour des comptes et à l'Inspection générale des Finances. Leurs relations hiérarchiques par rapport au Bureau du Président de la République et du Ministère des Finances devraient être réexaminées en vue de garantir leur indépendance par rapport à l'Exécutif. Le gouvernement devrait également veiller à ce que ces deux organes reçoivent à temps les informations dont ils ont besoin pour auditer régulièrement les ministères, les entités décentralisées et les entreprises publiques.
- 17 Le gouvernement devrait finaliser le processus de ratification des principaux instruments internationaux anti-corruption, notamment la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption et le Protocole de la SADC contre la corruption. Il serait également souhaitable de les vulgariser et de les intégrer dans la législation nationale.
- 18 Le gouvernement devrait utiliser ces différents instruments pour demander l'assistance des autres États parties afin de lancer une campagne pour le rapatriement des biens volés.
- 19 Le gouvernement devrait s'engager dans un dialogue régulier avec les organisations de la société civile, du secteur privé et des médias sur les questions relatives à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption.
- 20 Le gouvernement devrait prendre des mesures pour mettre fin aux menaces, arrestations arbitraires et exécutions extrajudiciaires des défenseurs des droits de l'Homme, des activistes de la lutte anti-corruption et des journalistes. Les soldats et policiers coupables de tels actes devraient être sanctionnés.

## **LE GOUVERNEMENT CONGOLAIS ET LES PARTENAIRES INTERNATIONAUX AU DÉVELOPPEMENT DE LA RDC**

- 1 Le gouvernement de la RDC et ses partenaires au développement devraient inclure d'autres parties prenantes dans la discussion et à la finalisation des domaines prioritaires du Contrat de gouvernance à long terme qui devrait débiter en 2008. Ce Contrat devrait comporter un plan d'action, un calendrier précis et des critères de référence, ainsi qu'un mécanisme de suivi et d'évaluation.

- 2 Les engagements du gouvernement et des partenaires au développement dans le cadre du Contrat de Gouvernance devraient être diffusés auprès du public afin de sensibiliser les gens et de permettre au Parlement, à la société civile et à la population dans son ensemble demander des comptes du gouvernement.

## LE PARLEMENT CONGOLAIS

- 1 Le Parlement devrait examiner le rapport de la Commission Lutundula qui a enquêté sur la validité des conventions financières et économiques signées par le gouvernement et les « rebelles » durant les guerres de 1996-1997 et 1998-2003. Le Parlement devrait contrôler l'exécution par le gouvernement des recommandations formulées par cette Commission. Il devrait également mettre en place une nouvelle commission, qui serait chargée d'enquêter sur les conventions signées entre 2003 et 2006, afin de compléter le travail commencé par la Commission Lutundula.
- 2 Le Parlement devrait demander que la Cour des comptes puisse bénéficier des moyens nécessaires et que le gouvernement, les institutions décentralisées et les entreprises publiques lui fournissent à temps les informations nécessaires. La Cour des comptes devrait rendre compte directement au Parlement et non au Bureau du Président de la République.
- 3 Les différentes commissions permanentes du Parlement devraient être dotées des ressources humaines et matérielles appropriées. Des moyens devraient également être prévus pour que le Parlement puisse utiliser l'expertise technique de son propre personnel de recherche et de consultants extérieurs.
- 4 Le Parlement devrait discuter les décisions des équipes en charge de la révision des contrats miniers et des concessions forestières.
- 5 Le Parlement devrait manifester un vif intérêt pour le SCPK et l'ITIE et surveiller leur mise en œuvre.
- 6 Le Parlement devrait former une section nationale du Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC) et pour bénéficier de l'expérience d'autres parlements dans la lutte anti-corruption et, en particulier, des parlements des pays en situation de post-conflit.

## LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CONGOLAISE ET INTERNATIONALE

- 1 Les organisations de la société civile congolaise qui travaillent dans les secteurs de la gouvernance et de la lutte contre la corruption devraient former une coalition et coordonner leurs activités en vue de créer des synergies et d'éviter des chevauchements inutiles.
- 2 Les organisations de la société civile congolaise devraient élaborer une version simplifiée des codes minier et forestier en français et dans quatre langues nationales (Lingala, Kikongo, Swahili et Tshiluba). Des sessions de formation devraient être organisées à travers le pays. Cela donnerait à la population le pouvoir de faire pression et d'exiger des comptes de la part du gouvernement à tous les niveaux de ces deux secteurs essentiels.
- 3 Afin d'améliorer leur crédibilité et l'impact de leur travail, les organisations de la société civile congolaise devraient s'efforcer d'établir une distinction nette entre les partis politiques/activistes et les organisations de la société civile. Elles devraient également développer l'expertise nécessaire pour la collecte et le traitement des données afin de fonder leur plaidoyer sur des données solides. Elles devraient explorer les possibilités de collaboration avec des universitaires et autres chercheurs pour l'analyse des données.
- 4 Les organisations de la société civile congolaise devraient accorder la priorité au renforcement de leurs capacités à mener des enquêtes d'opinion indépendantes concernant les prestations de services et la corruption. Elles devraient également effectuer des enquêtes de suivi des dépenses publiques afin d'étayer leur plaidoyer et de le rendre plus crédible.
- 5 Les organisations de la société civile devraient développer leurs capacités de contrôle et d'évaluation dans d'autres domaines importants, tels que la transparence budgétaire, les marchés publics et les déclarations de patrimoine personnel par les personnes politiquement engagées.
- 6 Les organisations de la société civile devraient travailler avec les communautés locales pour suivre de près l'évolution de la corruption au niveau des entités locales décentralisées (y compris les secteurs et les chefferies).
- 7 Les organisations de la société civile internationale devraient continuer à coordonner leurs activités de lutte et leur travail de recherche avec leurs homologues congolais. En vue de créer de véritables partenariats entre les organisations congolaises et internationales, ces dernières devraient égale-

ment soutenir les efforts faits par les organisations de la société civile congolaise pour renforcer leurs capacités.

## LES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RDC

- 1 Les partenaires au développement de la RDC devraient tirer des leçons de leur expérience de coopération avec le gouvernement congolais durant la période de transition. Cette expérience a démontré que les initiatives entreprises par les donateurs avaient très peu de chance d'être mises en œuvre tant que la population locale ne se les appropriait pas.
- 2 Les partenaires de la RDC devraient développer une meilleure connaissance de l'histoire et du contexte politique, social et économique actuel du Congo. Ils devraient étudier les moyens possibles d'analyser les données recueillies par la MONUC dans divers domaines et de partager les résultats entre eux et avec le gouvernement, les institutions et la population de la RDC.
- 3 Les donateurs devraient parler d'une seule voix quand ils harmonisent les priorités des programmes de réforme de la gouvernance et les critères de référence avec le gouvernement congolais. Les organisations de la société civile et le secteur privé devraient être impliqués dans ces discussions.
- 4 Les donateurs devraient se défaire de l'attitude de complaisance qu'ils ont adoptée face à la corruption pendant la période de transition. Ils devraient veiller à ce que des mesures de lutte contre la corruption soient intégrées dans tous les programmes de réforme entrepris par le gouvernement et qu'elles soient appliquées.
- 5 En collaboration avec les organisations de la société civile congolaise, les partenaires du développement devraient clairement identifier les réformateurs et les conservateurs dans la classe politique congolaise. Ils devraient ensuite élaborer une stratégie et des actions ciblées pour parvenir à une appropriation locale des programmes relatifs à la gouvernance et à la lutte anti-corruption, et pour surmonter les résistances par rapport à ces programmes.
- 6 Les donateurs devraient donner la priorité aux initiatives qui ont pour objet de renforcer la capacité des organisations de la société civile, du Parlement, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des Finances et des médias.

- 7 Les partenaires au développement devraient faire pression sur les pays voisins de la RDC pour qu'ils cessent d'alimenter les conflits au Congo et pour qu'ils découragent la contrebande des ressources naturelles vers leur territoire.

## LE SECTEUR PRIVÉ

- 1 Le secteur privé congolais et étranger devrait participer activement à la lutte contre la corruption.
- 2 Le secteur privé devrait également soutenir les efforts entrepris pour éradiquer la corruption qui sévit dans les secteurs clés des mines et de la foresterie.
- 3 Le secteur privé devrait déclarer la tolérance zéro de la corruption et mettre en œuvre ce principe dans ses activités et dans ses relations avec le gouvernement à tous les niveaux.
- 4 Les entreprises étrangères opérant en RDC devraient appliquer les dispositions de la Convention de l'OCDE contre la Corruption d'Agents Publics Etrangers dans les Transactions Commerciales Internationales. En outre, les Congolais devraient être encouragés à signaler les actes de corruption qui impliquent des sociétés multinationales étrangères afin que les États membres de l'OCDE, ou les Etats parties de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, soient obligés de mener des enquêtes et de poursuivre les auteurs de ces infractions. Les entreprises étrangères devraient veiller à ce que leur personnel se familiarise avec, et applique, l'Outil de sensibilisation au risque de l'OCDE destiné aux entreprises opérant dans les zones à déficit de gouvernance.

# Annotations

- 1 Le MNC a eu le plus grand nombre de députés et de sénateurs de la coalition.
- 2 Président du Parti Solidaire Africain (PSA).
- 3 Le RCD était le groupe de rebelles dirigé par Azarias Ruberwa et soutenu par le Rwanda. Il occupait principalement les provinces du Kivu et du Maniema, et une partie du nord du Katanga. Le MLC était dirigé par Jean-Pierre Bemba et était soutenu par l'Ouganda. Il occupait principalement la partie nord de la province de l'Équateur et une partie de la province orientale.
- 4 Notamment, la Commission Electorale Indépendante, l'Observatoire National des Droits de l'Homme, la Haute Autorité des Médias, la Commission Vérité et Réconciliation et la Commission de l'Éthique et de la Lutte contre la Corruption.
- 5 L'argot pour pots-de-vin.
- 6 Interview: S A Mwendambali 2006
- 7 Et les interviews: NKH Kabungulu, juillet 2006; R Minani, juin et décembre 2006, et M Mabi, décembre 2006.
- 8 Interviews: M Mabi, décembre 2006 et R Umba-di-Ndangi, décembre 2006.
- 9 Interviews: C Kambale, décembre 2006 et P-Badu-wa-Badu, Juin 2006

- 10 Un service public qui a été créé en 2001 et chargé de la mise en œuvre du Processus de Kimberley en RDC.
- 11 Interview: M Mabi, décembre 2006.
- 12 *Nederland Instituut voor Zuid Africa*
- 13 Cela peut se traduire par des faveurs sexuelles en échange de bons résultats scolaires.
- 14 Cette section du rapport est basée sur les observations de l'auteur et les entretiens menés à Kinshasa en juin et juillet 2006, en décembre 2006 et en janvier 2007.
- 15 Interview : C. Kambale, décembre 2006
- 16 Le coltan est utilisé dans les alliages d'acier et le matériel électronique, y compris dans la téléphonie mobile.
- 17 L'hétérogénite est principalement utilisé pour la production de cobalt.
- 18 Loi n°007/2002 : l'article 2 dispose que « les travaux préliminaires, l'exploration et l'extraction des hydrocarbures liquides ou gazeux, ainsi que les activités ou les opérations relatives aux eaux thermales ou minérales, sont exclus du champ d'application du présent Code. Ils sont régis par des lois spéciales. »
- 19 Les travaux relatifs à la stratégie ont débuté en 2002 et se sont achevés en mai 2004.
- 20 Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 24 juin 2005, décembre 2005.
- 21 Interview : M Mabi, décembre 2006.
- 22 Ibid.
- 23 Ibid.
- 24 Cette section est basée sur les informations que l'auteur a recueillies lors des entrevues à Kinshasa en décembre 2006 et sur les écrits de deux inspecteurs généraux des finances (Abolia 2005 et Uмба-di-Ndangi 2006a). L'inspection fut créée par l'ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987, qui par la suite fut modifiée et complétée par l'ordonnance n° 91-018 du 6 mars 1991 et par le Décret n° 034-B/2003 du 18 mars 2003.
- 25 Interview: R Uмба-di-Ndangi, décembre 2006.
- 26 Loi financière n° 83-003 du 23 février 1983, Articles 39, 44, 45 et 46
- 27 Résolution n° 25/DIC/avril 2002 du Dialogue inter-congolais, chapitre V, paragraphes 4a, b et c.
- 28 Loi n° 04/020 du 20 juillet 2004
- 29 Loi n° 04/020 du 20 juillet 2004, article 6 g
- 30 Interviews: personnel de la CELC, juin, juillet et décembre 2006, et O Blake, Juin 2006.
- 31 Interviews: personnel de la CELC, 2006.

- 32 Interviews: personnel de la CELC 2006, P-Badu-wa-Badu, 2006, C Kambale, 2006.
- 33 Interview: P Badu-wa-Badu, 2006.
- 34 Interviews, S Bula-Bula, 2006; M Y Bongoy, 2006.
- 35 Décret présidentiel n° 075/2003 du 3 avril 2003.
- 36 Interviews: S A Mwendambali, 2006 et 2007.
- 37 Ibid., 2006.
- 38 L'acronyme pour Lutte Impitoyable contre la Corruption, la Fraude et l'Impunité. En lingala, «likofi» signifie poing.
- 39 Interviews avec le personnel des ambassades et l'ONU à Kinshasa en juin et juillet 2006.
- 40 Créée par le décret présidentiel n° 116/2002, en date du 29 août 2002.
- 41 interview: M Mabi, décembre 2006.
- 42 Ibid.
- 43 Ibid.
- 44 L'information utilisée dans cette section est tirée du document suivant : République Démocratique du Congo, l'Assemblée Nationale, 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, *Rapport des travaux*, 1ère partie, 2005, passim.
- 45 Interviews: I M S Mupira, juin 2006 et C Lutundula, décembre 2006.
- 46 Il y a eu pour la première fois, en République démocratique du Congo, une discussion au cours d'un atelier organisé par le CEPAS en juin 2007 sur l'examen en cours des contrats miniers. Christophe Lutundula a participé à cet atelier.
- 47 Interviews: B Musafiri, décembre 2006 et L-I Ibonge, décembre 2006.
- 48 Interview: M Mabi, décembre 2006.
- 49 Décret présidentiel n° 05/160, 18 novembre 2005.
- 50 Pour plus d'informations sur le processus, veuillez consulter le site officiel : <http://www.kimberleyprocess.com>.
- 51 Le titre original anglais de ce document est « *Towards a Governance Compact in DRC : from Elections to Governance* », le 6 juillet 2006.



# Bibliographie

11.11.11 et al 2007. *A fair share for the Congo - Public private partnerships in the DRC's mining sector: Development, good governance and the struggle against corruption* [en ligne]. Disponible à <http://www.11.be/fairshare> [consulté le 30 avril 2007].

Abolia, J M 2005. *Finances et comptabilité de l'Etat en République Démocratique du Congo: Principes, pratiques et perspectives*. Kinshasa: BESIF.

Agence France Presse 2007. DR Congo: Le Ministre de l'Environnement annule 21 titres d'exploitation illégaux, 5 avril.

Amnesty International 2007. *Democratic Republic of Congo: Disarmament, demobilization and reintegration (DDR) and the reform of the army* [en ligne]. Disponible sur <http://web.amnesty.org/library/ENGAFR620012007> [consulté le 30 juillet 2007].

Anstey, R 1970. *Belgian rule in the Congo and the aspirations of the évolué class*. Dans P Duignan and L H Gann (sous la direction de), *Colonialism in Africa*, vol. II. Cambridge: Cambridge University Press.

Ben-Clet 2006. Monopoles inutiles. *Le Potentiel* [en ligne], 7 juin. Disponible sur [http://www.lepotentiel.com/afficher\\_article.php?id\\_article=47036&id\\_edition=4042](http://www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_article=47036&id_edition=4042) [consulté le 7 juin 2006].

Ben-Clet 2007. Fin de la bataille autour de l'Exécutif provincial: les non-dits de l'élection du gouverneur AMP au Kasai Occidental. *Le Potentiel* [en ligne], 17février. Disponible sur <http://www.lepotentiel.com> [consulté le 17 février 2007].

- Braeckman, C 1992. *Le dinosaure – Le Zaïre de Mobutu*. Paris: Fayard.
- Braeckman, C 2006. Enjeux politiques après la transition. Dans *Médecins du Monde* 2006. *Reconstruction post-conflit des systèmes de santé: le cas de la RDC*. Paris, pp 11–14.
- CELC 2006a. Bilan de la CELC. Kinshasa: CELC.
- CELC 2006b. Etude de sondage national sur les causes de la corruption en RDC et la place de la CELC dans l'opinion nationale; Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption: évaluation et nouvelles recommandations. Kinshasa: CELC.
- CELC 2006c. Panel des dossiers enregistrés à la CELC. Kinshasa: CELC.
- CELC 2006d. Stratégie nationale de lutte contre la corruption: évaluation et nouvelles recommandations. CELC: Kinshasa.
- CENCO 2004. Frère, que devons-nous faire ? (Ac 2, 17) L'heure des responsabilités a sonné [en ligne]. Disponible sur [http://cenco.cd/secretariatgeneral/messageEv3Juillet 04.htm](http://cenco.cd/secretariatgeneral/messageEv3Juillet%2004.htm) [consulté le 20 Juillet 2004].
- CENCO 2005. Pourquoi avoir peur ? L'avenir du Congo dépend de son peuple [en ligne]. Disponible sur <http://www.cenco.cd/presidencenco/messageJuin2005.htm> [consulté le 27 juin 2005].
- CEPAS. 2007. Rapport consolidé de 12 contrats [en ligne ]. octobre disponible sur [http://www.stopthecircle.org/Contrats\\_miniers.doc](http://www.stopthecircle.org/Contrats_miniers.doc) [consulté le 14 novembre 2007].
- Congo Actualités 2005. Conflit de compétence entre Modeste Mutinga et Mova Sakanyi [en ligne]. 1<sup>er</sup> septembre. Disponible sur [http://congo-actualités.net/spisp.php?article444](http://congo-actualites.net/spisp.php?article444) [consulté le 29 février 2008].
- Counsell, S 2006. *Forest governance in the Democratic Republic of Congo: an NGO perspective*. Brussels: FERN. Disponible sur [http://www.fern.org/media/documents/document\\_3663\\_3664.pdf](http://www.fern.org/media/documents/document_3663_3664.pdf) [consulté le 26 août 2007].
- Debroux, L & Topa, G 2007. *Forests in post-conflict Democratic Republic of Congo*. Bogor (Indonesia): Cifor.
- Devlin L 2007. *Chief of station, Congo: A memoir of 1960–67*. New York: Public Affairs.
- Dialogue inter congolais 2002. Résolution no. 25. avril.
- Diangitukwa, F 2001. *Pouvoir et clientélisme au Congo-Zaïre-RDC*. Paris: L'Harmattan.
- Dunn, KC 2002. *A survival guide to Kinshasa: lessons of the father, passed down to the son*, dans Clark, JF, *The African stakes of the Congo war*. New York: Palgrave Macmillan, pp 53–74.
- Economic Intelligence Unit 2006, *Democratic Republic of Congo: Country profile*. London: *The Economist*.
- FMI 2003. *Democratic Republic of Congo: Country report no. 03/161* [en ligne], juin. Disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03161.pdf> [consulté le 15 novembre 2007].

- FMI 2004. *Democratic Republic of Congo: Country report no. 04/97* [en ligne], avril. Disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0497.pdf> [consulté le 15 novembre 2007].
- FMI 2005a. *Democratic Republic of the Congo: Selected issues and statistical appendix* [en ligne], 16 août. Disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05373.pdf> [consulté le 10 juin 2006].
- FMI 2005b. *Democratic Republic of Congo: Country report no. 5/374* [en ligne]. octobre . disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05374.pdf> [consulté le 15 novembre 2007].
- FMI 2006. *Democratic Republic of Congo: Staff monitored program: Country report no 06/259* [en ligne], juillet . Disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06259.pdf> [consulté le 1er août 2007].
- FMI 2007. *Democratic Republic of Congo: Country report no. 7/328* [en ligne], septembre. Disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07328.pdf> [consulté le 10 octobre 2007].
- Government Communication and Information System of South Africa*, 2005. *South Africa yearbook 2005/06*. Pretoria: GCIS.
- Global Witness* 2004. *Rush and ruin: The devastating mineral trade in Southern Katanga*. Londres: *Global Witness*.
- Global Witness* 2005. *Under-mining peace – The explosive trade in cassiterite in Eastern Congo*. Londres: *Global Witness*.
- Global Witness* 2006. *Digging in corruption: Fraud, abuse and exploitation in Katanga's copper and cobalt mines*. Londres: *Global Witness*
- Global Witness and Partnership Africa Canada* 2004. *The Key to Kimberley: Internal Diamond controls - Seven Case Studies* [en ligne]. Disponible sur [http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/126/en/the\\_key\\_to\\_kimberley](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/126/en/the_key_to_kimberley)
- Greenpeace*, 2007, *Carving up the Congo* [en ligne], 11April. Disponible sur [http://www.greenpeace.org.uk/files/pdfs/forests/carving\\_congo\\_1.pdf](http://www.greenpeace.org.uk/files/pdfs/forests/carving_congo_1.pdf) [consulté le 18 avril 2007].
- Hoare, A 2007. *Clouds on the horizon: The Congo Basin's forests and climate change*. Londres: *The Rainforest Foundation*.
- Hochschild, A 1998. *King Leopold's ghost: A story of greed, terror and heroism in colonial Africa*, Boston et New York: *Houghton Mifflin*.
- Human Rights Watch*, 2005a. *Democratic Republic of Congo: Elections in sight: 'Don't rock the boat'?* [en ligne], 15 décembre. Disponible sur <http://hrw.org/backgrounders/africa/drc1205/drc1205.pdf>
- Human Rights Watch*, 2005b. *The curse of gold*. New York: *Human Rights Watch*
- Hussmann, K and Bunga, M A 2005. *Case study of the DRC – Anti-corruption projects limited by logics of transition*. Article commandité par l'UNDP. 12 octobre.

- ICG 2005. *A Congo action plan. Africa Briefing* no 34, 19 October. Nairobi/Bruxelles: ICG.
- ICG 2006. *Security sector reform in the Congo. Africa Briefing* no. 104, 13 février. Nairobi/Bruxelles: ICG.
- Institut Panos 2004. *Situation des médias en République Démocratique du Congo*. Paris: Institut Panos
- JED 2004. *Rapport 2004. L'état de la liberté de la presse en Afrique centrale*. Disponible sur [http://www.jed-afrique.org/\\_fichiers/documents\\_url\\_3.pdf](http://www.jed-afrique.org/_fichiers/documents_url_3.pdf) [consulté le 22 décembre 2006].
- JED 2005. *La liberté de la presse en Afrique centrale*. Disponible sur [http://www.jed-afrique.org/\\_fichiers/documents\\_url\\_10.pdf](http://www.jed-afrique.org/_fichiers/documents_url_10.pdf) [consulté le 23 décembre 2006].
- JED 2006a. Franck Ngyke : le mystère. Disponible sur [http://www.jed-congo.org/rapport.php?id\\_rapport=14](http://www.jed-congo.org/rapport.php?id_rapport=14) [consulté le 23 décembre 2006].
- JED 2006b. *Rapport 2006. La liberté de la presse en Afrique centrale*. Disponible sur [http://www.jed-afrique.org/\\_fichiers/documents\\_url\\_22.pdf](http://www.jed-afrique.org/_fichiers/documents_url_22.pdf) [consulté le 21 décembre 2006].
- Kabungulu, N K H 2006. *Parties and political transition in the Democratic Republic of Congo*, EISA Rapport de recherche No 20.
- Kalambayi wa Kabongo, A L 2007. *La politique forestière de la RDC : l'Agenda prioritaire et le Code forestier*. Disponible sur [http://www.chathamhouse.org.uk/files/11385\\_171207report.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/11385_171207report.pdf) [consulté le 3 mars 2008].
- Kibasomba, R 2005. *Post-war defence integration in the Democratic Republic of Congo*. Institut d'Etudes de la Sécurité, Paper 119. Pretoria: ISS.
- Kita M P 2006. *L'état de mise en oeuvre de la réforme de l'administration publique. Le Potentiel* [en ligne], 11 octobre. Disponible sur <http://www.lepotentiel.com> [consulté le 12 octobre 2006].
- Kodi, M W 1984. *Relations between Francophone Africans and Anglophone Afro-Americans in the 1920s and 1930s. Afrodiaspora*, 2(4):43-50.
- Kodi, M W 1993. *The 1921 Pan-African Congress at Brussels: a background to Belgian pressures*. In J E Harris (ed), *Global dimensions of the African diaspora*, 2<sup>nd</sup> ed, pp 263-88.
- Kodi, M W 2007. *Anti-corruption challenges in post-election Democratic Republic of Congo*. London: Chatham House. Disponible sur <http://www.chathamhouse.org.uk/research/africa/papers/view/-/id/421/>
- Kuediasala, F 2006. *Problématique de l'application du code minier congolais, Le Potentiel* [en ligne] 6 juin. Disponible sur <http://www.laconscience.com/article=4242> [consulté le 7 juin 2006].
- Le Potentiel* 2006. *Plus de 20 milliards de FC de déficit en septembre 2006. Congo Indépendant* [en ligne], 11 octobre. Disponible sur <http://congoindependant.com/php?articleid=2054> [consulté le 11 novembre 2007].

- Loi no 04/020 du 20 juillet 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission de l’Ethique et de la Lutte contre la Corruption.
- Lukoki, A 2007. Seminar on the Members of Parliament’s role in the control of mining resources, United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo News, 24 July.
- Mabi, M 2006a. Griefs et anomalies détectés lors du contrôle des entreprises publiques. Communication au séminaire de formation et de recyclage à l’intention des Commissaires aux Comptes, Kinshasa, août.
- Mabi, M 2006b. La gestion des finances publiques et la bonne gouvernance en République Démocratique du Congo. Communication au séminaire sur le thème « Promouvoir la bonne gouvernance en République Démocratique du Congo : quel appui pour les institutions étatiques et non-étatiques », organisé par International Alert, Kinshasa, 11 septembre.
- Mazalto, M 2004. Nouvelles réglementations sur les ressources naturelles et inégalités en Afrique: l’expérience de la République Démocratique du Congo. Disponible sur [http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/MMazalto-RDC\\_inegalite-colloqueCEIMA04.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/MMazalto-RDC_inegalite-colloqueCEIMA04.pdf) [consulté le 25 novembre 2007].
- Mukwayanzo, M and Tona, G L 2005. *Democratic Republic of the Congo, Global corruption report 2005*. Berlin: Transparency International, pp 136–139.
- Mutamba L G 2006. RD Congo: Le nouveau code forestier sur les traces du code minier, Congo indépendant [en ligne], 7 juillet. Disponible sur <http://www.congoindependant.com> [consulté 7 juillet 2006].
- Ndaywel, N I 1998. *Histoire Générale du Congo: de l’héritage à la République Démocratique du Congo*. Paris and Brussels: De Boeck & Larcier sa.
- Nest, M 2006. *The political economy of the Congo war*. Dans M Nest et al (ed), *The Democratic Republic of Congo: Economic dimensions of war and peace*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers, pp 31–62.
- Nzongola-Ntalaja, G 2002. *The Congo from Leopold to Kabila: A people’s history*. London and New York: Zed Books.
- Observations de la Cour des comptes relatives au projet de loi portant arrêt des comptes et règlement définitif du budget de l’Etat pour l’exercice 2003, 2005. Journal Officiel de la République démocratique du Congo, numéro spécial, 24 juin.
- Observatoire Anti-Corruption 2003. Corruption et spoliation du patrimoine de l’Etat dans la liquidation de la BCCE, dans l’ONPT et dans la Gécamines, Document 2.
- Partnership Africa Canada 2006. *Killing Kimberley? Conflict diamonds and paper tigers* [en ligne] *Occasional Paper* no. 15. Disponible sur <http://www.pacweb.org/e/images/stories/documents/killing%20kimberley.pdf>
- Peemans, JP 1997. *Le Congo-Zaire au gré du XXe siècle: Etat, économie, société, 1880-1990*. Paris and Montreal: L’Harmattan.

- Radio Okapi, 2007. Lubumbashi : 5 ans du code minier congolais, quel profit pour la RDC ?, 21 juillet [en ligne]. Disponible sur <http://www.radiookapi.net> [consulté le 21 juillet 2007].
- RADD 2004. *Les pratiques de la corruption dans les services publics et l'administration publique en République Démocratique du Congo*. Kinshasa.
- RAID 2007. *Democratic Republic of the Congo - Key mining contracts in Katanga: The economic argument for renegotiation*.
- Reddition des comptes 2004, 2005. Observations de la Cour des comptes relatives au Projet de Loi portant arrêt des comptes et Règlement définitif du budget de l'Etat pour l'exercice 2004, *Journal Officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, décembre.
- RDC 1987. Loi financière n° 83-003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi no 87-004 du 10 janvier 1987, *Journal Officiel de la République du Zaïre*, no 5, 1er mars.
- RDC 2002. Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption. Kinshasa.
- RDC, Assemblée nationale, 2005. Commission Spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclus pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998, *Rapport des travaux, 1ère partie*, Kinshasa.
- RDC 2005. Décret no. 05/160 du 18 novembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement du Comité National de l'Initiative pour la Transparence dans la Gestion des Industries Extractives en République Démocratique du Congo, en sigle "CN-ITI/RDC".
- RDC, Ministère des Mines 2005. La législation minière : les innovations du nouveau Code minier. Disponible sur <http://www.miningcongo.cd/legislation.htm>.
- RDC, Ministère de la Fonction Publique 2006a. Discours de Son Excellence Madame le Ministre de la Fonction Publique à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la corruption, Salon Lubumbashi, Grand Hôtel de Kinshasa, 9 décembre.
- RDC, Ministère de la Fonction Publique 2006b. Discours de Son Excellence Madame le Ministre de la Fonction Publique à la cérémonie de clôture de la semaine de lutte contre la corruption, Salle des conférences du Ministère des Affaires Etrangères. Kinshasa, 15 décembre.
- RDC, Ministère du Plan 2006. Arrêté n° 01/CAB.MIN/PL/2006 du 3 mai 2006.
- RDC, Ministère du Portefeuille 2006. Liste des entreprises d'Etat au 12 juillet 2006. disponible sur <http://www.ministereduportefeuille.org/entrepriseetat.pdf> [consulté le 12 décembre 2006].
- RDC, Gouvernement 2007. Contrat de gouvernance (CDG), mars-décembre 2007. Kinshasa.
- Réseau d'Action pour la Démocratie et le Développement (RADD) 2004. Les pratiques de la corruption dans les services publics et l'administration publique en République démocratique du Congo. Kinshasa.

- Rosenblum, P 2007. Eléments constitutifs d'un contrat type. Dans CEPAS, Consolidation du rapport du groupe d'experts du Forum de la société civile sur un examen indépendant de 12 contrats miniers – Rapport de l'atelier du 16 et 17 octobre
- SADC 2001. *Protocol against corruption* [en ligne] Disponible sur <http://www.sadc.int/English/documents/legal/protocols/corruption.php?media=print> [consulté le 25 juin 2007].
- Sakata, G M T 2007. Le code forestier et le code minier de la RDC : rôles des acteurs et impacts socio-économiques et environnementaux. Essai comparatif. Disponible sur <http://membres.lycos.fr/sakatagarry/> [consulté le 27 août 2007].
- Schatzberg, MG 1988. *The dialectics of oppression in Zaire*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Société civile/Forces vives, 2005. Evaluation de la Transition, 22 mars. Disponible sur <http://www.societecivile.cd/node/2229> [consulté le 16 avril 2005].
- Stengers J 1978. Une décolonisation précipitée : le cas du Congo belge. *Culture et développements*, X (4):533–538.
- Swiss Peace 2006. *Democratic Republic of Congo (DRC), post-transition DRC – Prospects for stability: Country risk profile 2006*.
- Tshilombo, M 2007. Réforme du pouvoir judiciaire : état des lieux et suggestions, Le Potentiel [en ligne] no. 4020, 11 mai. Disponible sur <http://www.lepotentiel.com> [consulté le 12 mai 2007].
- Tshingombe, L and Milandu, C 2007. Elus corrupteurs à vue d'oeil: Sénat souillé, dans *Le Soft* [en ligne], 29 janvier 2007. disponible sur <http://www.lesofonline.net> [consulté le 30 janvier 2007].
- Turner, T 2007. *The Congo wars: Conflict, myth and reality*. London and New York: Zed Books.
- Umba-di-Ndangi, R 2006. *Finances publiques*. Kinshasa: BESIF.
- Union Africaine 2003. *Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption* [en ligne] [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/Convention%20sur%20la%20contre%20la%20corruption.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Convention%20sur%20la%20contre%20la%20corruption.pdf) [consulté le 27 Juin 2007].
- United Nations 2001a. *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo*. New York: United Nations.
- United Nations 2001b. *Addendum to the Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth*. New York: United Nations.
- United Nations 2002. *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*. New York: United Nations.
- United Nations 2003a. *Convention against corruption* [en ligne]. Disponible sur [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf) [consulté le 27 juin 2007].

- United Nations 2003b. *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*. New York: United Nations
- Vangroenweghe, D 1986. *Du sang sur les lianes: Léopold II et son Congo*. Bruxelles: Didier Hatier.
- Van Woudenberg, A 2007. *Statement by Human Rights Watch to the DRC Parliamentary Commission Investigating Events in Bas-Congo*. New York and London: Human Rights Watch.
- Vibidio, C 2007. Mauvaise gérance des entreprises publiques : l'Etat n'a que des larmes pour pleurer au lieu de sanctionner les coupables ! *Digitalcongo* [en ligne], 6 juin. Disponible sur <http://digitalcongo.net/article/44212> [consulté le 6 juin 2007].
- Willame, J C 1972. *Patrimonialism and political change in the Congo*. Stanford: Stanford University Press.
- Witte, L D 2000. *L'assassinat de Lumumba*. Paris: Editions Karthala.
- World Bank 2008. *Frequently asked questions – Forests in the Democratic Republic of Congo* [en ligne], 10 janvier Disponible sur <http://go.worldbank.org/FL7IMT3610> [consulté le 20 janvier 2008].
- Wrong, M 2000. *In the footsteps of Mr. Kurtz*. Londres: Fourth Estate.
- Wrong, M 2005. World view – Michela Wrong sees Kenya running off the rails, *New Statesman* [online], 25 avril. Disponible sur <http://www.newstatesman.com/200504250018>.
- Wells, J, MONUC, juin 2006.
- Wetsh'okonda, M, *Global Rights*, décembre 2006.