

Scenarios pour la République Démocratique du Congo

Au nom du DRC Affinity Group¹
Août 2014

L'opinion congolaise et la communauté internationale voient, avec une certaine anxiété, approcher, en RD Congo, l'échéance de décembre 2016 qui devrait marquer à la fois la fin du dernier mandat présidentiel de Joseph Kabila et la confirmation qu'une véritable alternance démocratique est possible dans ce pays.

Le souvenir de la catastrophe électorale de 2011, les polémiques qui entourent les décisions de la nouvelle Commission électorale nationale indépendante (CENI), l'insécurité qui continue de régner dans plusieurs régions et les silences du Président, ne permettent pas, à l'heure actuelle, de prévoir l'évolution, à moyen terme, de la situation politique du pays. Seuls peuvent être échafaudés quelques-uns des scénarios les plus probables de cette évolution et exposées les conséquences qu'ils engendrent.

1. L'improbable scénario « démocratique »

Il s'agit du scénario qui verrait les événements se dérouler conformément à la feuille de route annoncée par la CENI, le 30 janvier 2014, c'est-à-dire l'organisation, en 2015, des élections urbaines, municipales et locales après l'adoption de la révision constitutionnelle envisagée. Ces élections permettraient d'installer des responsables locaux élus et de renouveler, par scrutin indirect, la légitimité des assemblées provinciales, des gouverneurs et du Sénat. Les élections nationales, législatives et présidentielle, pourraient alors être organisées en 2016, avant le 6 décembre, date de la fin du mandat de Joseph Kabila. Elles ouvriraient la voie à une véritable alternance démocratique, notamment à la tête de l'Etat, où le président sortant, renonçant à se représenter, cèderait son fauteuil à un successeur élu, issu de la majorité ou de l'opposition.

Aujourd'hui, le déroulement de ce scénario semble très contrarié par une accumulation de difficultés d'ordre à la fois technique et politique. A 26 mois de l'échéance, les tâches qui restent à réaliser pour compléter le cadre institutionnel et législatif, fiabiliser l'actuel fichier électoral puis extraire un fichier nouveau du recensement général, pour mettre en place le nouvel ordre de juridiction chargé du contentieux et installer les équipements informatiques et de télécommunication destinés à la collecte des résultats, semblent gigantesques et, pour tout dire, irréalisables dans une période aussi courte.

Du côté politique, les préalables au déroulement harmonieux de ce scénario ne sont pas non plus remplis. Le Président n'ayant pas exprimé clairement ses intentions, sa majorité reste sans stratégie politique et électorale. Le gouvernement demeurer figé, depuis les « Concertations nationales » d'octobre 2013 dans ses fonctions de gestion des affaires

¹ Nous voudrions remercier Gerold Gérard, Chercheur à la *Fondation pour la recherche stratégique*, pour son assistance de recherche sur ce rapport.

courantes et le Parlement est en vacances.² L'opposition qui conteste les choix de la CENI, notamment la priorité donnée aux élections locales, se divise sur la manière de fiabiliser le fichier électoral, notamment sur la nécessité du recensement administratif préalable et, ne semble pas prête à accepter les compromis institutionnels qui sont indispensables à la réalisation du scénario « démocratique ». Enfin, au sein de la communauté internationale, seuls les Etats-Unis ont marqué leur préférence pour un scénario de ce type, suggérant à la CENI de renoncer aux modifications constitutionnelles et au Président de ne pas être candidat. On perçoit par contre, chez les Européens, un bien moindre détermination à défendre ces options.

Même s'il se déroulait strictement selon le calendrier prévu, il n'est pas exclu que ce scénario « démocratique » génère, à l'occasion de sa mise en œuvre, de nombreuses contestations et des violences dont il paraît difficile, aujourd'hui, de mesurer l'ampleur. D'abord, les découpages des circonscriptions nécessaires à la répartition des sièges au niveau des groupements et des villages qui devront être décidés avant la tenue des scrutins locaux, vont mettre en compétition des communautés aux intérêts souvent opposés. Si ces opérations sont menées à la hâte et sans les consultations indispensables avec les autorités traditionnelles, les tensions pourraient entraîner des violences dans plusieurs provinces. D'autre part, la réalisation annoncée des élections locales sur la base du fichier électoral actuel dont la crédibilité reste fortement contestée malgré les quelques aménagements promis par la CENI, ne pourra que produire des résultats contestables, motifs à de nouvelles frondes dans des régions déjà troublées.

2. Trois scénarios pour se maintenir au pouvoir

Joseph Kabila et ceux qui le soutiennent n'ont pas jusqu'ici donné la preuve formelle d'un attachement sans faille à la loi des urnes. On se souvient, au contraire, de l'accès de violence des 20-22 août 2006,³ à Kinshasa, ainsi que des nombreuses manipulations de 2011 qui dévoilent un pouvoir très déterminé quand il s'agit de sa survie ou de sa prorogation. Même si aucune déclaration officielle ne l'atteste, la plupart des observateurs conviennent que le président Kabila souhaite se maintenir au pouvoir après 2016 et que ses principaux soutiens l'y invitent fermement. Ce maintien pourrait se faire sous trois formes correspondant à trois scénarios possibles : a) Joseph Kabila est candidat à sa propre succession après révision des articles 70 et 220 de la constitution ; b) Le pouvoir met en œuvre le stratagème « Poutine/Medvedev » ; c) le scénario du « glissement » permettant à Joseph Kabila d'être candidat dans un cadre institutionnel rénové.

a) Kabila candidat

Pour être candidat à un troisième mandat, Joseph Kabila devra nécessairement briser le double verrou constitutionnel des articles 70 et 220. Il s'agit là d'un scénario, à la fois compliqué et très conflictuel à mettre en œuvre. L'article 220 est, en effet, considéré par

² La session ordinaire s'est achevée le 19 juin et, pour l'heure, aucune session extraordinaire n'est convoquée.

³ La veille de la proclamation des résultats du 1^{er} tour de la présidentielle, la Garde républicaine a mené un assaut contre la garde rapprochée de JP Bemba et contre sa résidence où se trouvaient rassemblés de nombreux ambassadeurs, dont ceux des USA, du RU, de France, de Russie, de l'UE et de la République sud-africaine.

l'ensemble de l'opposition, par la société civile et en particulier l'Eglise catholique et même par certains alliés de la majorité, comme une ligne rouge à ne pas franchir. Les déclarations récentes de messieurs J. Kerry et R. Feingold sur le sujet, viennent ajouter un risque diplomatique à une opération déjà hasardeuse sur le plan intérieur. L'hypothèse d'une modification constitutionnelle adoptée par une majorité des 3/5^{ème} du Congrès est pratiquement plus difficile à mettre en œuvre et politiquement plus risquée que celle de 2010, car la révision porte, cette fois, sur le cœur même de la Constitution de 2006, approuvée par une majorité écrasante d'électeurs (85%) à l'occasion d'un référendum populaire. L'organisation d'un référendum constitutionnel, avant 2016, en plus des consultations déjà prévues par la CENI, est quasiment infaisable. De plus, son résultat serait loin d'être garanti, sachant l'extrême sensibilité de l'opinion publique, en RDC et dans toute l'Afrique, à la question du « troisième mandat ».

b) La combinaison « Poutine/Medvedev »

L'idée de désigner, dans son entourage politique, ou au sein de sa famille, un successeur, sorte de « prince consort » qui occuperait le fauteuil présidentiel sans exercer la réalité du pouvoir, n'est sans doute pas absente des réflexions du Président Kabila. L'entrée en politique et à l'Assemblée nationale, en 2011, de son frère (Zoe) et de sa sœur (Jaynet), l'activisme « humanitaire » de la Première dame,⁴ semblent, s'il on en croit la rumeur et les informations qui circulent sur les réseaux sociaux, destinés à ouvrir des pistes et servir de test auprès du camp majoritaire et de l'opinion publique nationale. Parmi les hommes politiques proches pouvant tenir le rôle de « dauphin-complice », la faveur semble aller actuellement à Aubin Minaku qui cumule les responsabilités de président de l'Assemblée et de secrétaire général de la majorité et qui présente, en outre, l'avantage d'être originaire d'une région de l'ouest, le Bandundu. Cependant, la solution « Poutine/Medvedev » ne semble pas avoir les faveurs de Joseph Kabila et s'avère complexe à mettre en œuvre et à gérer. Les quelques précédents qui ont été tentés en Afrique, au Sénégal notamment, ont échoué.⁵ De plus, la gestion des egos déçus dans les différents cercles du pouvoir nécessiterait l'intervention d'une personnalité forte et incontestée qui, depuis la disparition d'Augustin Katumba Mwanke,⁶ n'existe plus au sein de la majorité « kabiliste ». Le caractère introverti et secret du Président et l'absence d'un véritable soutien de la famille politique présidentielle à ce scénario semblent aujourd'hui le condamner.

c) Le scénario du « glissement »

Ce scénario organise le maintien au pouvoir du Président au-delà de décembre 2016 grâce à un ralentissement programmé du processus électoral et à ses corollaires : le glissement

⁴ Olive Lembe Kabila, épouse du Président, a participé très activement à la campagne électorale de son mari, en 2011 ; elle gère une fondation très présente dans les domaines de l'aide sociale et de la santé.

⁵ Le président Wade a essayé de résoudre le problème de sa succession/ prolongation au pouvoir, en tentant de promouvoir son fils, Karim, sans y parvenir.

⁶ Proche collaborateur de Laurent-Désiré Kabila, ancien gouverneur du Katanga, Augustin Katumba Mwanke a été Conseiller spécial du Président Joseph Kabila avant de se consacrer à l'organisation du parti présidentiel, le PPRD. « Eminence grise » du Président, il est devenu rapidement l'intermédiaire incontournable entre J. Kabila et le monde des affaires. Il a disparu dans un accident d'avion, à Bukavu, en février 2014.

consécutif des échéances et la prolongation des mandats. L'objectif est de permettre au Président de poursuivre son mandat en 2017 et au-delà, en arguant de l'impossibilité matérielle d'organiser de bonnes élections à l'échéance constitutionnelle et en s'appuyant sur l'alinéa 2 de l'article 70 de la Constitution qui stipule que : « *à la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu* ». Ce scénario doit permettre au Président et à sa majorité de gagner un temps, politiquement précieux, pour préparer des changements institutionnels radicaux destinés à installer un nouveau régime, présidentieliste, autoritaire et centralisé, plus conforme à leur conception « césariste » et « africaine » du pouvoir. Ce changement de régime permettrait, en outre, de surmonter l'obstacle de l'interdiction du troisième mandat.

Le scénario du « glissement » présente, par rapport à tous les autres, un certain nombre d'avantages pour le pouvoir en place. D'abord, même s'il enfreint la Constitution, il n'exige pas sa révision immédiate. Or l'annonce d'une révision constitutionnelle, particulièrement si celle-ci devait porter sur l'article 220, est regardée par le pouvoir, mais aussi par la majorité des observateurs, comme une démarche à haut risque politique et social. Par ailleurs, la mise en œuvre de ce scénario peut se faire dans une relative discrétion et se justifier par une série d'arguments objectifs et difficilement réfutables. Ainsi, la nécessité de constituer un fichier électoral fiable et celle d'approfondir la décentralisation, notamment au niveau local sont des revendications de l'opposition et des recommandations des missions d'observation électorale qui peuvent légitimer la modification du calendrier électoral, l'ajout de délais supplémentaires et le report des échéances. Ce scénario qui, certes, entraîne une dé-légitimation des institutions, y compris de la Présidence de la République, a toutefois l'avantage de maintenir en place institutions et responsables. Il permet donc, à la fois, de différer le face à face avec des électeurs congolais peu enclins à reconduire à leurs postes les candidats sortants⁷ et d'éviter le vide institutionnel et la déstabilisation sociale que redoutent les milieux d'affaires et les missions diplomatiques. Enfin, ce scénario semble impliquer la mise en place d'une nouvelle constitution qui permettrait d'installer le régime actuel dans la durée.

Le scénario du « glissement » est aujourd'hui le plus probable, car il paraît déjà partiellement mis en pratique par la CENI et le gouvernement. On peut, en effet, considérer que le choix de la CENI de ne pas organiser prioritairement les élections provinciales alors que les mandats des députés provinciaux, des gouverneurs et des sénateurs sont arrivés à échéance depuis février 2012, participe d'une volonté de délégitimer ces institutions et de maintenir à leurs postes les responsables concernés. Par ailleurs, la décision de la CENI concernant la nécessaire réalisation d'un recensement général avant la tenue d'élections nationales ainsi que ses hésitations à publier un calendrier électoral complet peuvent être interprétées comme une volonté de ralentissement du processus et donc, comme les prémices du scénario du « glissement ».

L'analyse attentive des réactions de la communauté internationale vis-à-vis des événements politiques et des soubresauts électoraux en RDC, au cours de la dernière décennie, incite à penser que, face à la mise en vigueur d'un tel scénario à Kinshasa, ses réponses resteraient modérées et finalement conciliantes. Les Européens qui, depuis 2003, ont dépensés des centaines de millions d'euros pour financer les cycles électoraux de 2006 et

⁷ L'analyse des résultats des élections législatives de 2006 a montré que seulement 10% des députés de la Transition ont conservé leur siège dans la nouvelle assemblée nationale.

2011 et qui ont tissé des liens très étroits avec la CENI et son nouveau président, préféreront, sans doute, la transparence et la bonne tenue des prochaines élections au respect des échéances. Quant aux Américains, leur penchant naturel à privilégier la stabilité politique et régionale au détriment de l'application des principes démocratiques risque, une nouvelle fois, de guider leur politique. La MONUSCO qui a laissé au PNUD le soutien au processus électoral, a depuis longtemps quitté le terrain politique et le recentrage de son action à l'Est lui laisse peu de moyens pour agir efficacement face à un tel scénario.

Si l'on étend l'analyse de l'action politique internationale aux états de la sous-région–Angola, Congo, Ouganda et Rwanda–le scepticisme ressenti à propos de la détermination des grandes puissances à empêcher l'avènement d'un tel scénario, se trouve encore renforcé. En effet, la longévité au pouvoir des présidents africains des quatre pays concernés parait, à priori, réduire à néant tout discours optimiste sur l'efficacité des pressions exercées par la communauté internationale en faveur de souhaitables alternances démocratiques sur le continent.

3. La violence comme option possible

L'histoire nous apprend que lorsque la RDC a été confrontée à des périodes de transition ou de fortes tensions politiques, elle a souvent basculé dans la violence, populaire ou militaire. Emeutes et pillages ont, après l'Indépendance et dans les années 90, ouvert la voie ou simplement précédé des prises de pouvoir par les armes. On ne peut donc pas exclure, aujourd'hui, que le pays puisse expérimenter, à nouveau, un scénario violent déclenché, soit par les foules des grandes métropoles, soit par des groupes armés, issus ou non des Forces armées de la RD Congo (FARDC). Trois éléments peuvent plaider en faveur d'un tel dénouement : l'état d'extrême pauvreté et de désespérance dans lequel se trouve la population congolaise, singulièrement celle des grandes villes ; la persistance de groupes armés actifs et menaçants dans certaines régions, particulièrement dans la province du Katanga ; le délabrement des FARDC au sein desquelles l'ambition et la corruption de certains officiers conjuguée à la frustration des hommes de troupes, constituent un danger permanent qu'aucune réforme sérieuse n'est venue désamorcer. A ces éléments, il convient d'ajouter la « manipulation de la violence » qui, depuis l'obscur coup d'Etat manqué du major Éric Lenge,⁸ en juin 2004, jusqu'aux événements sanglants et inexplicables du 30 décembre 2013,⁹ dans la capitale et à Lubumbashi, semblent faire partie de la panoplie des moyens de gouvernement utilisés par le pouvoir.

Même si les observateurs s'accordent pour dire que la réédition des grandes marches des années Mobutu ou le déclenchement d'un Printemps arabe, paraissent, aujourd'hui, improbables en RDC, même si la Garde Républicaine¹⁰ semble constituer un rempart

⁸ Officier de la Garde républicaine, proche du Président Kabila, il a mené, avec une soixantaine de ses hommes, un coup de main contre plusieurs bâtiments officiels de Kinshasa, avant de disparaître.

⁹ Plus de cent adeptes du pasteur Mukungubila ont été tués à l'occasion de cette journée de violence dont les causes n'ont pas été clairement élucidées.

¹⁰ Composée d'environ 20 000 hommes, principalement recrutés au Katanga et dans les Kivu, la Garde Républicaine dispose d'un armement moderne et répond à une chaîne de commandement dépendant directement du Chef de l'Etat ; elle s'apparente par bien des aspects à une garde

suffisant du régime contre toute tentative de renversement par la force, il serait, toutefois, hasardeux de conclure qu'un scénario violent ne puisse s'imposer au cours des prochaines années. Le Katanga est, sans nul doute, la région où le risque de violence, liée ou non aux élections est le plus élevé. L'acuité de la crise sociale dans ses zones urbaines et rurales, l'activité permanente de groupes armés sur son territoire et la présence importante de troupes nombreuses et mal contrôlées, font de cette province, où se concentrent des enjeux économiques et politiques essentiels pour l'avenir du pays, un endroit propice au déclenchement d'un scénario violent. Au Katanga, les ingrédients sociaux, politiques et militaires d'un véritable mouvement anti-régime semblent réunis.

Conclusion

Les différents scénarios qui viennent d'être exposés ne sont ni alternatifs, ni étanches, ils peuvent, au fil des événements, s'interpénétrer ou s'enchaîner. Ainsi, le scénario « démocratique » peut parfaitement muer, par étapes successives, en scénario de « glissement » pour finir de façon violente. Contrairement à ce que pensent généralement les responsables politiques congolais, les acteurs qui paraissent en mesure d'influer le plus efficacement sur l'évolution de la situation, restent les dirigeants congolais eux-mêmes et notamment le président et les membres de la CENI, mais aussi les gouvernants des pays voisins qui, depuis l'Accord d'Addis-Abeba, ont accepté de prendre une part de responsabilité plus importante dans le devenir de la RDC. Le surgissement et la persistance d'une crise grave en République centrafricaine, à sa frontière du Nord, devrait encore renforcer leur implication.