



KONRAD ADENAUER STIFTUNG

LIBRAIRIE D'ETUDES

JURIDIQUES AFRICAINES

Volume 11

*édité par Hartmut Hamann, Jean-Michel Kumbu et
Yves-Junior Manzanza Lumingu*

Hartmut Hamann, avocat, est spécialisé dans l'accompagnement de projets internationaux, alliant les Etats et les entreprises privées, et intervient dans des procédures d'arbitrage internationales. Il est professeur auprès de la Freie Universität Berlin et de la Technische Universität Chemnitz, où il enseigne le droit international public ainsi que la résolution des conflits. L'activité professionnelle et universitaire de M. Hamann le conduit à travailler souvent en Afrique.

Jean-Michel Kumbu est professeur de droit du travail et de législation économique à l'Université de Kinshasa et dans d'autres universités en République démocratique du Congo. Il est avocat d'affaires et expert en gouvernance démocratique dans le Programme des Nations Unies pour le Développement à Kinshasa.

Yves-Junior Manzanza Lumingu est licencié en droit à l'Université de Kinshasa, où il a travaillé comme collaborateur scientifique du Vice-Doyen chargé de la recherche de la Faculté de Droit avant d'être nommé Assistant à l'Université de Kikwit (Bandundu/République Démocratique du Congo). Il entreprend actuellement ses études de doctorat à Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Son domaine des recherches couvre essentiellement la trilogie « Etat de droit – protection des investissements privés – protection des travailleurs » ; il s'intéresse également à la question de la promotion des droits de la femme et de l'enfant.



Konrad
Adenauer
Stiftung

©July 2012

Published By:

Rule of Law Program for Sub-Saharan Africa





Office : Mbaruk Road, Hse, No. 27
P.O. Box 66471-00800
Westlands, Nairobi, Kenya
Tel: 254 20 272 59 57, 261 0021, 261 0022
Fax: 254 20 261 0023
Email: info.nairobi@kas.de

Head Office : Klingelhöferstr. 23 D-10785 Berlin
Tel.: 030/269 96-0
Fax: 030/269 96-3217
www.kas.de

© Konrad Adenauer Stiftung & Authors, July 2012

ISBN: 978-9966-021-07-6

Typeset & Printing by:-
LINO TYPESETTERS (K) LTD
P.O. Box 44876-00100 GPO
Email: info@linotype.co.ke
Nairobi-Kenya

All rights reserved. No reproduction, copy or transmission of this publication may be made without written permission by the publisher. No paragraph of this publication may be reproduced, copied or transmitted save with written permission. Any person who does any unauthorised act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.



TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	I
---------------------------	----------

L'AFFAIRE DES ACTIVITES ARMEES SUR LE TERRITOIRE DU CONGO (RDC C. OUGANDA) : QUID DE LA REPARATION DUE A L'ETAT CONGOLAIS ET AUX VICTIMES COLLATERALES DES ACTES DE GUERRE

Par **Symphorien KAPINGA KAPINGA NKASHAMA**

1

LE MANDAT DE LA MONUSCO : LE CONSENSUALISME A L'EPREUVE DE L'UNILATERALISME

Par **MUKIRAMFI SAMBA**

19

AIDE DE LA BANQUE MONDIALE A LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : PROBLEMES DE GESTION, RESPONSABILITE DES ACTEURS ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Par **Joseph CIHUNDA HENGLELA**

35

LES INTERVENTIONS DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO: BASE JURIDIQUE, BILAN ET PERSPECTIVES

Par **Paulin PUNGA KUMAKINGA**

49



INCIDENCE DE LA POLITIQUE MONETAIRE DE LA BANQUE CENTRALE SUR LE TAUX D'INFLATION EN RDC: INSTRUMENTS, MISE EN ŒUVRE ET RESULTATS

Par Sarah-NOALLIE LOMBOTO ELUMBU

71

LES RELATIONS ECONOMIQUES ENTRE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET LA CHINE: CADRE JURIDIQUE, ETAT ACTUEL ET PERSPECTIVES

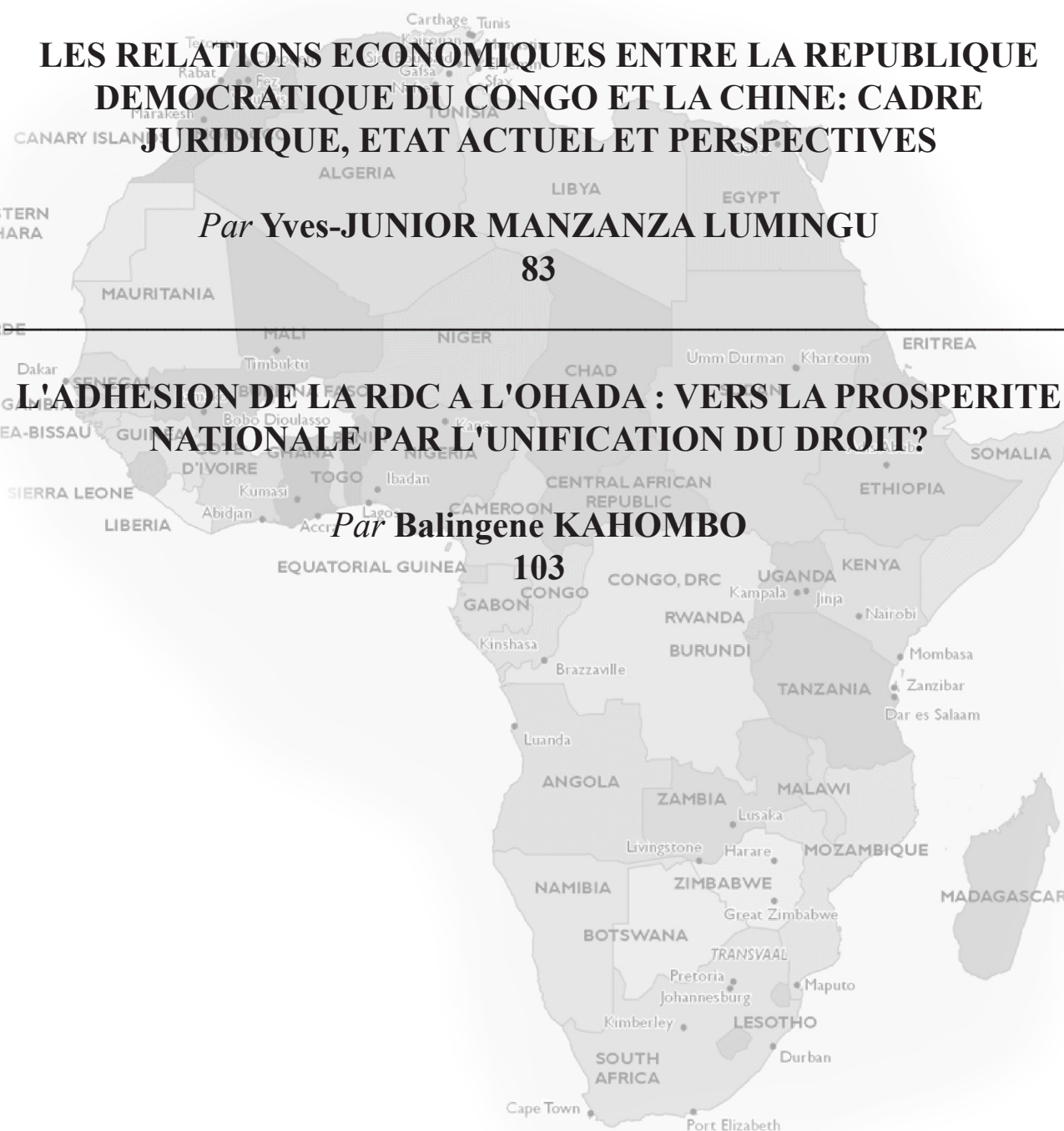
Par Yves-JUNIOR MANZANZA LUMINGU

83

L'ADHESION DE LA RDC A L'OHADA : VERS LA PROSPERITE NATIONALE PAR L'UNIFICATION DU DROIT?

Par Balingene KAHOMBO

103





KONRAD ADENAUER STIFTUNG LIBRAIRIE D'ETUDES JURIDIQUES AFRICAINES

VOLUME 11

AVANT-PROPOS

Til y a deux ans, la République Démocratique du Congo célébrait le cinquantième de son accession à la souveraineté nationale et internationale. En dehors de différentes manifestations organisées en marge de ces festivités, l'occasion fut accordée à plus d'un congolais de procéder à un bilan tous azimuts de ces cinq décennies.

Les articles publiés dans ce numéro de la Librairie d'Etudes Juridiques Africaines répondent notamment à cet appel et voudraient réfléchir sur ce que les congolais ont fait, ce qu'ils font et ce qu'ils devraient faire « pour que la RDC prenne enfin son plus bel élan ».

En effet, de 1960 à 2010, l'histoire de ce pays continent au cœur de l'Afrique a été essentiellement marquée par des crises politiques et institutionnelles à répétition, par des pillages et conflits armés, mais aussi par la descente aux enfers du cadre macro-économique.

Ainsi, se penchant en premier lieu sur la question des conflits armés, Symphorien Kapinga Kapinga, examine de fond en comble l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda) et note que plus de cinq ans après le prononcé de l'arrêt de la Cour Internationale de Justice les négociations entre les deux Etats sont engagées par voie diplomatique pour déterminer le montant de la réparation et les compensations éventuelles.

En vue de prévenir toutes velléités de nouvelles agressions, le Conseil de Sécurité a assigné à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo (Monusco) un nouveau mandat dont la portée est examinée par Mukiramfi Samba.

Sur le plan socio-économique, deux articles se penchent essentiellement sur la coopération entre la RDC et les Institutions Financières Internationales. Le premier, présenté par Joseph Cihunda Hengelela, tente de dresser le bilan de l'action entreprise avec les moyens financiers mis à la disposition des autorités congolaises par le Groupe de la Banque Mondiale ; tandis que la contribution de Paulin Punga Kumakinga est principalement consacrée aux interventions du Fonds Monétaire International en RDC jusqu'à l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative pays pauvres très endettés (IPTE).

Par ailleurs, l'article de Sarah-Noallie Lomboto Elumbu portant sur « l'incidence de la politique monétaire de la Banque Centrale sur le taux d'inflation en RDC : instruments, mise en œuvre et résultats » s'interroge sur l'impact de la mission confiée à la Banque Centrale dans la création des conditions propices à la relance de l'activité économique en RDC.

Egalement dans le contexte économique Yves-Junior Manzanza Lumingu examine minutieusement le cadre juridique, l'état des lieux et les perspectives des relations économiques sino-congolaises.





Enfin, se penchant sur la question de l'adhésion de la RDC à l'OHADA, Balingene Kahombo appelle à réfléchir sur l'impact que l'unification du droit telle que voulue par l'OHADA pourrait exercer sur les systèmes en place au niveau des Etats membres en vue de cheminer vers la prospérité nationale.

Tout en rappelant que les points de vue exprimés dans ces travaux n'engagent que leurs auteurs, nous souhaitons à tous les lecteurs de la Librairie d'Etudes Juridiques Africaines de trouver dans ce numéro un outil susceptible d'orienter tous ceux qui s'intéressent à l'avènement d'un Etat de droit en République Démocratique du Congo.

Jean-Michel Kumbu

Hartmut Hamann

Yves-Junior Manzanza Lumingu



L'AFFAIRE DES ACTIVITÉS ARMÉES SUR LE TERRITOIRE DU CONGO (RDC C. OUGANDA) : QUID DE LA RÉPARATION DUE À L'ÉTAT CONGOLAIS ET AUX VICTIMES COLLATÉRALES DES ACTES DE GUERRE

Par Symphorien KAPINGA KAPINGA NKASHAMA*

INTRODUCTION

L'affaire des activités armées sur le territoire du Congo, au vu des circonstances qui l'entourent et de ses conséquences en raison de la mort et des souffrances des millions de personnes, est l'une des affaires la plus complexe et la plus tragique¹, dont la Cour Internationale de Justice ait eu à connaître dans sa mission traditionnelle de régler les différends survenant entre les Etats par l'application du Droit international².

Cette affaire a fait l'objet de trois requêtes déposées par la République Démocratique du Congo (RDC), devant la Cour Internationale de justice en date du 23 juin 1999³ respectivement contre l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi qu'elle accusait **d'avoir commis des actes d'agression armée sur son territoire**⁴.

A travers ces trois requêtes, la RDC portait à même temps devant l'instance internationale les graves violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire dont les particuliers vivant sur son territoire au moment de l'agression ont été victimes de la part des forces armées des Etats « agresseurs ».

Mais elle n'a donné lieu qu'à un seul arrêt de fonds intervenu le 19 décembre 2005 condamnant l'Ouganda à réparer les préjudices causés à la République Démocratique du fait des actes internationalement illicites dont il est tenu responsable⁵.

En effet, aux termes de cet arrêt, « *après examen de l'affaire et compte tenu de la nature des faits internationalement illicites dont l'Ouganda a été reconnu coupable, la Cour a considéré que ces faits ont entraîné un préjudice pour la RDC ainsi que pour les personnes présentes sur son territoire. Ayant établi que ce préjudice a été causé à la RDC par l'Ouganda, la Cour déclare que ce*

* Assistant à l'Université de Mbuji-Mayi, Doctorant en Droit Public de L'Université de Kinshasa, Avocat et Consultant à Electoral for Sustainable Democracy in Africa (EISA/RDC), Chercheur à l'Institut pour la démocratie, la paix et le développement en Afrique, IDGPA

¹ Comme l'a souligné le juge KOROMA dans sa déclaration annexée à l'arrêt.

² Article 38 du statut de la Cour Internationale de Justice.

³ Sous le régime de feu président Laurent Désiré KABILA, parvenu à la tête du pays grâce à un mouvement rebelle (AFDL) jadis soutenu notamment par l'Ouganda et qui avait réussi à chasser du pouvoir le feu président Mobutu le 17 mai 1997. Il entra en conflit ouvert avec ses anciens parrains et fut assassiné le 17 janvier 2001 et remplacé par l'actuel président de la République, alors chef des forces terrestres, présenté comme son fils biologique

⁴ Les requêtes contre le Burundi et le Rwanda ont été rayées du rôle de la Cour. La RDC avait introduit une nouvelle requête contre le Rwanda l'accusant des violations massives et graves des droits de l'Homme et du Droit international humanitaire. Mais dans son Arrêt du 03 février 2006, la Cour Internationale de justice s'est déclarée incompétente, le Rwanda n'ayant pas reconnu la compétence de la cour. Pour les autres détails sur ces requêtes, voir www.icj-cij.org ; Voy. aussi TSHIBANGU KALALA, « les requêtes de la RDC dans l'affaire des activités sur le territoire du Congo contre le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda devant de la Cour Internationale de Justice : analyse et premier commentaire », in *Revue de Droit Africain*, RDJA, Bruxelles, n°13, 2000, pp.96-109.

⁵ Arrêt du 19 décembre 2005, Affaire des activités armées sur le territoire congolais, (RDC c/ Ouganda). Lire son intégralité sur www.icj-cij.org.



dernier est tenu de réparer ledit préjudice en conséquence »⁶.

Notons que la nature, les formes et le montant de la réparation sont laissés à l'appréciation des parties au procès. En cas de désaccord, la Cour elle-même tranchera dans une phase ultérieure de la procédure.

Plus de cinq ans après le prononcé de cet arrêt, les négociations entre les deux Etats sont engagées par voie diplomatique pour déterminer le montant de la réparation et les compensations éventuelles⁷; cependant, cette voie diplomatique ne semble pas donner des résultats escomptés jusque-là.

La présente étude entend ainsi aborder les préoccupations suivantes :

- Quelle est la nature des préjudices subis par la RDC pour lesquels elle peut s'attendre à une réparation ?
- Quelle pourrait être la nature et la forme de cette réparation ?
- Quels sont les droits que les particuliers, victimes collatérales des actes de guerre imputés à l'Ouganda pourront tirer de cet arrêt de la CIJ ?

Pour y répondre, nous nous efforcerons d'abord de décrire le contexte politique et diplomatique de cette affaire (I), avant d'examiner la nature des dommages subis par la RDC (II). Il sera en outre question de l'obligation pour l'Ouganda de réparer les préjudices causés à la RDC et les différentes formes possibles de réparation (III) ainsi que les droits des particuliers, victimes des actes de la guerre, tirés de l'arrêt de la Cour internationale (IV).

I. LE CONTEXTE POLITIQUE ET DIPLOMATIQUE DE L'AFFAIRE RD C.OUGANDA

L'affaire des activités armées sur le territoire de la RDC est issue d'un conflit armé tragique d'une double nature impliquant outre les forces politiques internes, six Etats africains qui se sont affrontés sur le territoire congolais entre du 02 août 1998 au 15 août 2002⁸.

En effet, l'Ouganda y avait initié et soutenu un groupe rebelle appelé Mouvement pour la Libération du Congo (MLC), ainsi que les dissidences du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), alors que le Rwanda tenait de main de fer le RCD puis le RCD-GOMA resté fidèle et majoritairement composé des tutsi.⁹

La République Démocratique du Congo pour sa part était soutenue par quelques pays de la SADEC (communauté économique pour le développement de l'Afrique australe) venus en légitime défense collective à savoir : l'Angola, le Zimbabwe, la Namibie et pendant quelques temps, le Tchad¹⁰. D'aucuns n'ont pas hésité à qualifier ce conflit de « première

⁶ *Idem*, par.260- 261

⁷ Le même arrêt a condamné aussi la République Démocratique du Congo à réparer le préjudice causé à l'Ouganda du fait de ses forces armées qui avaient notamment attaqué l'ambassade de l'Ouganda à Kinshasa et soumis à des mauvais traitements des diplomates ougandais dans les locaux de l'ambassade et à l'aéroport de Ndjili, le 20 août 1998, (par.306-344) en violation de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques adoptée le 18 avril 1961 et entrée en vigueur le 24 avril 1964.

⁸ Sur les circonstances du déclenchement de la guerre, lire Braeckman C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Cri Edition, Bruxelles, 2008, p.83 et suiv.; Théodor Hanf, Un pays destiné au pillage ? Essai de situer la crise congolaise, in *Pamphile Mabiala Matumba-Ngoma, Théodor Hanf et Béatrice Schlee (dir.) , La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, publications de Konrad Adenauer, Kinshasa, 2006, pp .21 et suiv., Pamphile Mabiala Matumba-Ngoma, La longue transition politique en RDC (1990-2006) : Aspects positifs et vicissitudes, *Idem*, pp.46-48 ; Lire également Lannote Olivier, République Démocratique du Congo : Guerre sans frontières : de Joseph Désiré Mobutu à Joseph Kabila, éd. Grip,2003,

⁹ Voir Duir Katond, Boongi Efonda et Ngabu Bura, Histoire des relations internationales, Maison d'éditions Sirius, Kinshasa, 2008, p.141.

¹⁰ *Ibidem*.





guerre mondiale africaine »¹¹.

La complexité et la délicatesse de cette affaire des activités armées sur le territoire du Congo réside également dans le fait qu'au moment où l'organe judiciaire international l'examinait, elle a fait l'objet des autres initiatives de règlement pacifique tant au niveau sou-régional (CEMAC, SADEC, régional (UA), et universel (ONU)¹². Le Conseil de sécurité, organe principal de l'Onu, chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationales est tellement intervenu dans ce différend au point que les conclusions de cet organe judiciaire qu'est la Cour sont pour l'essentiel, conformes aux appréciations exprimées par le Conseil dans ces différentes résolutions¹³.

Tous ces efforts politiques et diplomatiques ont abouti le 10 juillet 1999 à la signature de l'Accord cessez-le-feu de Lusaka¹⁴ et aux accords bilatéraux entre la République Démocratique du Congo et l'Ouganda¹⁵ d'une part et le Rwanda d'autre part¹⁶, aux termes desquels les belligérants s'engageaient à retirer leurs troupes du territoire congolais et à normaliser leurs relations diplomatiques.

Pour appuyer ce processus de paix, le Conseil de sécurité des Nations Unies a même créé la Mission d'observation des Nations Unies au Congo (MONUC)¹⁷ par sa résolution 1279 (1999) du 30 novembre 1999, à la suite de la résolution 1258 (1999) du 6 août 1999 portant déploiement de personnel militaire de liaison dans la région de la République démocratique du Congo¹⁸; elle est donc la résultante de l'engagement pris par l'ONU et l'OUA avec l'accord des parties au conflit de faciliter et de déployer une force appropriée en RDC en vue d'assurer la mise en œuvre de l'accord de cessez-le feu¹⁹.

Cependant, force est de constater que la question de la réparation des préjudices causés à la RDC et aux particuliers vivant sur son territoire du fait de ces activités militaires n'a pas été évoquée ni dans ces différents accords de paix ni par le Conseil de sécurité de l'Onu comme il l'avait fait lors de l'affaire de l'agression du Koweït par l'Iraq²⁰.

C'est seulement après les affrontements scandaleux intervenus en 2000 et 2001, trois fois successives, entre le Rwanda et l'Ouganda, à Kisangani, troisième ville congolaise que le

¹¹ Anastase SHYAKA, Les relations rwando-ougandaises : sources de conflit, facteurs de paix et perspectives de consolidation, in Anastase SHYAKA (dir.), La résolution des conflits en Afrique de Grands Lacs, Editions de l'Université nationale du Rwanda, septembre 2004, p.218. voir aussi Braeckman C., L'enjeu congolais. L'Afrique centrale après Mobutu, Fayard, 1999.

¹² Pour les détails, lire avec intérêt, Mampuya Kanunk'a Tshiabu, Le conflit armé au Congo-Zaïre : ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations Unies, Ed. Vandoeuvre-lès-Nancy, 2001 ; Jean Berchmans Labana Lasay'Abar, Les négociations politiques et le processus de paix en RDC, in Pamphile Mabiala Matumba-Ngoma, Théodor Hanf et Béatrice Schlee (dir.), La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil, op.cit., p.89 et suiv.

¹³ Tel est aussi le constat du juge Koroma, dans sa déclaration annexée à l'arrêt.

¹⁴ Voir l'intégralité de cessez-le-feu de Lusaka dans Congo- Afrique, n°388, octobre 1999, 483-498 ; Voir aussi document ONU, S/1999/815.

¹⁵ L'on peut mentionner entre autres : l'Accord bilatéral Ouganda -Rdc du 15 août 2002 contenant trois points essentiels : le retrait de l'armée Ougandaise sans condition ni délai, la reprise de la coopération entre les deux parties et la normalisation de leurs relations diplomatiques ; l'Accord de Ngurdoto du 08 septembre 2007.

¹⁶ Voir l'Accord de Pretoria du 30 juillet 2002. Pour les détails sur cet Accord, lire Pilo KAMAGI, Le maintien de la paix en RDC par la Monuc. Cas de Bunia, in Anastase SHYAKA (dir.), op.cit. p.71.

¹⁷ La mission a changé de dénomination depuis le 1^{er} juillet 2010 et s'appelle désormais "Mission de l'Organisation Nations Unies pour la stabilisation du Congo (MONUSCO), cfr résolution 1925 (2010). Sur le mandat de la MONUC et son évolution, voir Kabungulu-Ngoy, H., «Le mandat de la MONUC et l'application de l'Accord de Lusaka », Congo-Afrique, n°349, novembre 2000, p. 529 et s.

¹⁸ Voir Doc. ONU, S/RES/1279 (1999), du 30 novembre 1999, paragraphe 8.

¹⁹ Le Chapitre 8, I de l'annexe A de l'accord de Lusaka stipulait « Les Nations Unies, en collaboration avec l'OUA devront constituer, faciliter et déployer une force appropriée en RDC pour assurer la mise en œuvre du présent Accord ».

²⁰ Dans cette affaire, il est vrai, singulière le Conseil de sécurité avait prévu une telle réparation par ses résolutions 689 et 705 adoptées en 1991. Pour les détails, lire Ruzie, D., Droit international public. 14^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999, p. 210 ; voy. aussi Martin, P.-M. Droit international public, Ed. Masson, Paris, 1995, p.210





Conseil de sécurité sera contraint de qualifier pour la première fois les troupes rwandaises et ougandaises comme les troupes non invitées²¹leur demandant de réparer les préjudices dus à leurs activités armées.

A propos de la réparation due à la République Démocratique du Congo et aux autres victimes des affres de la guerre dans le processus de paix, Ferdinand Mushi Muguma note non sans raison ce qui suit : « *plutôt que de radicaliser ses revendications et de parler tête haute, l'Etat congolais, depuis les Accords de Lusaka et ceux de Sun City, n'a fait que lâcher du lest et tout abdiquer sans demander réparation* »²².

La question de réparations dues aux victimes de guerre n'a pas non plus été évoquée dans le processus du règlement du conflit interne. L'accord Global et Inclusif sur la Transition en République Démocratique du Congo à Sun City signé le 17 décembre 2002 à la suite du dialogue inter- congolais s'est limité à la formation d'un Gouvernement d'union nationale avec la participation des forces rebelles dont les troupes furent intégrées au sein de l'armée nationale congolaise²³.

En plus, l'amnistie générale pour faits de guerre a été accordée à tous les ex-rebelles aux termes du dialogue inter congolais sans que le sort des victimes des affres de cette guerre n'y soit abordé ; de quoi pousser certains auteurs à s'interroger : « *Mais comment, dans le cas spécifique du Congo pourrait-on concilier le besoin de la justice avec la poursuite de l'instauration et de la consolidation de la démocratie naissante ; la relecture et le pansement des blessures (toujours actuelles) du passé et la paix sociale, en éradiquant ainsi la rancœur des populations victimes des exactions de ceux-là même qui sont hissés au sommet du pouvoir ?* »²⁴.

Ainsi, l'arrêt du 19 décembre 2005 intervient dans un contexte politique et diplomatique tout à fait différent de celui dans lequel cette affaire a été mise en mouvement devant la Cour : les anciens rebelles hier soutenus par les puissances étrangères dont l'Ouganda font désormais partie du Gouvernement de Kinshasa²⁵. En plus, la RDC et l'Ouganda jadis en guerre ouverte, ont déjà normalisé leurs relations diplomatiques au moment du prononcé de l'arrêt²⁶.

Il sied relever tout de même qu'au lendemain du prononcé de cet arrêt, le Ministre ougandais de l'Information, James Nsaba Buturo a déclaré : «*Nous respectons le jugement, mais cela n'enlève pas le fait que nous sommes allés en RDC parce que notre intérêt national était menacé*», . «*Ce n'est pas la première fois qu'un pays va au-delà de ses frontières pour réprimer le terrorisme*», a-t-il ajouté. «*Nous sommes convaincus que nous avons de bonnes raisons de prendre la décision que nous avons prise*», a-t-il affirmé.

«*Le gouvernement n'est jamais allé en RDC pour piller les ressources*», a-t-il encore assuré. «*Cela n'a jamais été la politique de l'Ouganda, c'était l'action d'officiers individuels. Si la Cour a des*

²¹ Voir dans ce sens, MINANI BIHUZO R, Du pacte de stabilité de Nairobi à l'acte d'engagement de Goma, enjeux et défis du processus de paix en RDC, Editions CEPAS/RHODECIC, Kinshasa, 2008, p.13-14.

²² Ferdinand Mushi Muguma, Les aléas de la coexistence interethnique à l'Est de la RDC, in Pamphile Mabiala Matumba-Ngomu, Théodor Hanf et Béatrice Schlee (dir.) ,*La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, publications de Konrad Adenauer, Kinshasa, 2006, p.69

²³ Pour les détails sur cet Accord, lire BONSO Jérôme, Constitution de la Transition et Accord Global et Inclusif, Editions Linelit, avril, Kinshasa, avril 2004.

²⁴ KANGULUMBA MBAMBI Vincent, Justice transitionnelle, réparation des dommages consécutifs aux violations massives dues aux conflits politiques armés et démocratie apaisée en période post-confliktuelle en RDC », in BAKANDEJA WA MPUNGU G., MBATA BETU KUMESU MANGU A. et KIENGE -KIENGE INTUDI R.,(dir), *Participation et responsabilité des acteurs dans le contexte d'émergence démocratique en République Démocratique*, Actes des journées scientifiques de la faculté de Droit de l'Université de Kinshasa ; 18-19 juin 2007, PUK, 2007, p.419

²⁵ Le nouveau régime de Kinshasa qui a succédé à celui de feu Laurent Désiré Kabila semble être pkus favorable à celui de Kampala.

²⁶ Avec la réouverture des leurs ambassades respectives à Kinshasa et à Kampala



preuves de cela, elle devrait poursuivre ses individus», a-t-il estimé. Le ministre a refusé de parler directement des indemnités réclamées par la CIJ, mais il a déclaré que la RDC et l'Ouganda «allaient s'asseoir et parler de ce problème».²⁷.

La question de la nature, la forme et le montant de la réparation à allouer à la RDC en exécution cet arrêt relève désormais de la compétence du Gouvernement qui devra utiliser ses canaux diplomatiques pour y parvenir. A défaut, d'une solution négociée, il pourra ramener l'affaire devant la même Cour internationale de justice.

Plus de six ans après le prononcé de cet arrêt, les négociations entre les deux Etats sont engagées par voie diplomatique pour déterminer le montant de la réparation et les compensations éventuelles²⁸; cependant, cette voie diplomatique ne semble pas donner des résultats escomptés jusque-là.

Interpelé par l'Assemblée Nationale sur la question, à la suite de la pression de la société civile congolaise, qui criait déjà à la complaisance et même à la complicité²⁹, le Ministre de la justice congolais a laissé entendre qu'« *il avait initié des missions d'évaluation du préjudice auprès des populations congolaises concernées. La commission ad hoc, tous facteurs, dosages et éléments pertinents pris en considération, a fixé le montant de la réparation à vingt-trois milliards cinq cent quatorze millions neuf cent vingt-huit dollars américains. Le rapport d'évaluation des préjudices subis par notre pays a été communiqué à l'Ouganda par le biais des ministres des affaires étrangères et de la justice et droits humains qui se sont rendus à Kampala en date du 25 et 26 mai 2010* »³⁰.

II. LES PREJUDICES SUBIS PAR LA RDC DU FAIT DE L'OUGANDA

Rappelons qu'aux termes de son arrêt, « *après examen de l'affaire et compte tenu de la nature des faits internationalement illicites dont l'Ouganda a été reconnu coupable, la Cour a considéré que ces faits ont entraîné un préjudice pour la RDC ainsi que pour les personnes présentes sur son territoire* »³¹

II.1. Notion de préjudice

Par préjudice, il faut entendre toute atteinte par un fait illicite, au droit d'autrui. Cette atteinte peut être matérielle (dommage matériel), morale (dommage affectif), et corporelle (dommages physiques)³².

Par dommage matériel, on entend le dommage causé aux biens ou à d'autres intérêts de l'Etat ou de ses nationaux susceptibles d'être évalués en termes pécuniaires. Par dommage moral, on vise les souffrances causées à l'individu, la perte d'êtres chers, une injure personnelle ou une atteinte à la vie privée.

²⁷ AFP, 20 déc. 05 - 17h15

²⁸ Le même arrêt a condamné aussi la République Démocratique du Congo à réparer le préjudice causé à l'Ouganda du fait de ses forces armées qui avaient notamment attaqué l'ambassade de l'Ouganda à Kinshasa et soumis à des mauvais traitements des diplomates ougandais dans les locaux de l'ambassade et à l'aéroport de Ndjili, le 20 août 1998, (par.306-344) en violation de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques adoptée le 18 avril 1961 et entrée en vigueur le 24 avril 1964.

²⁹ Les dirigeants au pouvoir actuellement étant dans l'ensemble des ex-rebelles et anciens alliés de l'Ouganda ou du Rwanda. On cite particulièrement le Ministre des affaires étrangères, Mr Alexis NTAMBWE MWAMBA qui est issu du RCD, ancien allié du RWANDA. Voir ces réactions de la société civile congolaise sur la question dans www.lepotentiel.cd

³⁰ Flash info, www.mirepa-rdc.info

³¹ Paragraphes 261-262

³² Article 31 alinéa du projet d'articles sur la responsabilité internationale





Il sied de relever qu'en droit international, on rattache le dommage subi par les personnes privées à l'Etat dont elles ont la nationalité³³.

II.2. Nature préjudices subis par la RDC du fait de l'Ouganda

Ainsi nous essayerons de nous limiter aux dommages mentionnés par la Cour dans l'affaire sous examen, et qui sont consécutifs aux actes internationalement illicites imputés à l'Ouganda, à savoir : l'occupation du territoire national, les graves violations du droit international humanitaire et le pillage des ressources naturelles de la République démocratique du Congo.

II.2.1. L'invasion du territoire congolais, une atteinte à la souveraineté de l'Etat

Le territoire national qui est l'espace sur lequel s'est établie la population d'un Etat a une importance capitale à plusieurs égards : politique, économique, juridique ... ; car il détermine les limites des compétences étatiques et constitue le titre à l'exercice de ces compétences³⁴.

Devant les faits évidents et reconnus par les parties elles-mêmes, la Cour n'a pas eu du mal à admettre la présence des soldats des Forces de défense de peuple ougandais (UPDF) sur le territoire congolais. En effet, tout en rejetant l'hypothèse de la présence des troupes ougandaises à l'attaque de Kitona³⁵ pour insuffisance des preuves, la Cour a indiqué néanmoins que les faits concernant l'opération militaire menée par l'Ouganda dans l'est du pays entre août 1998 et juillet 1999 font l'objet de divergences de vues relativement minimes entre parties.

Dans une opération dénommée « Safe Haven », menée par le haut commandement militaire ougandais, constate la Cour, l'Ouganda a capturé quelques villes à l'Est du pays notamment : à Aru, Beni, Butembo, watshia, et Kisangani. Ainsi, sur base des éléments de preuve versés au dossier, la Cour établit les localités prises par l'Ouganda au cours de cette période et les dates de capture correspondante³⁶.

Pire encore, la Cour indique qu'il n'est pas contesté par les parties que le Général Kazini, commandant des forces ougandaises en RDC, a créé la nouvelle province de « Kibali-Ituri » en juin 1999. Partant de l'article 42 du règlement de la Haye de 1907, la Cour tient l'Ouganda comme une puissance occupante dans le district d'Ituri, en province orientale.

La Cour conclut que la responsabilité de l'Ouganda est engagée en raison à la fois de tout acte de ses forces armées contraire à ses obligations internationales et du défaut de vigilance requise pour prévenir les violations des droits de l'homme et de droit international humanitaire par d'autres acteurs présents sur le territoire occupé, en ce compris les groupes rebelles agissant pour leur compte.³⁷

³³ Lire Martin, P.-M. Droit international public, Ed. Masson, Paris, 1995, p.205.

³⁴ Sur les différentes conceptions du territoire d'un Etat et son importance, lire avec intérêt : BULA-BULA Sayeman, *Cours de Droit International public*, Université de Kinshasa, Kinshasa, 2005, p.147 ; Basue Babu-Kazadi G., *Vie internationale*, PUIC, Kinshasa, 2004, pp.12-13 ; Ntumba Luaba-Lumu, *Droit constitutionnel Général*, EUA, Kinshasa, 2005, p.30.

³⁵ La RDC avait soutenu dans sa requête et son mémoire que l'Ouganda et le Rwanda avaient organisé, le 04 août 1998, une opération aéroportée, acheminant leurs soldats par avion de la ville de Goma, située sur la frontière orientale de la RDC, à Kitona, qui se trouve à quelques 1800 kilomètres de là, à l'autre extrémité du pays, sur le littoral atlantique.

³⁶ Voir paragraphe 72 à 91 de l'arrêt.

³⁷ Paragraphe 166-180.





De tout ce qui précède, il est établi sans contestation que l'Ouganda a violé la souveraineté ainsi que l'intégrité territoriale de la RDC. L'intervention militaire illicite de l'Ouganda a été d'une ampleur et d'une durée telle que la Cour l'a considérée comme une violation grave de l'interdiction de l'emploi de la force énoncée au paragraphe 4 de l'article 2 de la charte des Nations Unies.

L'invasion et l'occupation d'une partie du territoire congolais par les troupes ougandaises à partir du 02 août 1998 fut une humiliation pour tout le peuple, causant ainsi **un dommage moral énorme à l'Etat congolais**; les traces de la frustration demeurent perceptibles jusqu'à ce jour³⁸ en dépit de la normalisation des relations diplomatiques entre la République démocratique du Congo et l'Ouganda comme le Rwanda.

II.2.2. Les violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme

Qualifiés non sans raison de guerre des étrangers sur le territoire congolais³⁹, il est dès lors aisé de comprendre les atrocités qui ont accompagné une telle guerre et le lourds prix que les populations civiles ont payé, le territoire congolais étant devenu le bastion des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité les plus ignominieux.

Plusieurs rapports publiés sur ce conflit de nature particulière, par diverses agences des Nations et organisations non gouvernementales ont fait état des graves violations du droit international humanitaire et des droits de l'Homme commises sur l'ensemble du territoire congolais et particulièrement dans les régions de l'Est du pays.

Pour sa part, la Cour internationale de justice, au vu du dossier, a considéré qu'il existe des éléments de preuve crédibles et suffisants pour conclure que les troupes des UPDF ont commis des meurtres, des actes de torture et d'autres formes de traitement inhumain à l'encontre de la population civile, qu'elles ont détruit des villages et des bâtiments civils, qu'elles ont manqué d'établir une distinction cibles civiles et militaires, et de protéger la population lors des affrontements avec d'autres combattants, qu'elles ont incité au conflit ethnique et ont manqué de prendre des mesures visant à mettre un terme à celui-ci, qu'elles ont été impliquées dans le recrutement des enfants soldats et qu'elles n'ont pris aucune mesure visant à assurer le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Il en résulte que par des souffrances de diverse nature infligées à sa population, la RDC a subi à même temps un préjudice moral énorme. Il y a là une interdépendance entre le préjudice subi par la population congolaise en leur personne et/ou en leurs biens et le préjudice moral que ces souffrances entraînent pour la RDC. Il peut aussi en résulter un préjudice matériel si la RDC démontre qu'elle a dû engager des fonds pour indemniser la population.

³⁸ Il existe dans une partie de l'opinion congolaise un sentiment anti-ougandais ou rwandais qui s'exprime dans certaines circonstances, notamment l'ors des opérations conjointes menées à l'Est de la RDC à l'instar des propos Mr Vital Kamerheré, alors Président de l'assemblée Nationale et qui lui ont valu son éviction à la tête de la chambre basse, lorsqu'il déclara : « *Maintenant que vous me dites que les troupes rwandaises sont entrées au Congo, je préfère croire que c'est faux. Si c'est vrai, c'est tout simplement grave* ». cfr Congo-Afrique XVIII année (Avril 2009), n°434, p.311

³⁹ La guerre en RDC a donné le visage du prolongement sur le territoire congolais de 10 ans de guerre du Rwanda, l'armée patriotique rwandaise y croisant le fer avec l'ex-FAR et autres milices rwandaises. Elle sera aussi le prolongement de 16 ans de guerre en Ouganda, l'armée ougandaise y poursuivant ses rebelles NALU. De 8 ans de la guerre du Burundi, l'armée burundaise y affrontant ses multiples rébellions (FDD, FNL) ; de 25 ans de la guerre d'Angola, l'armée angolaise plongeant sur le territoire congolais sa lutte l'UNITA de Savimbi. Voir MINANI BIHUZO R, *ibidem*





La Cour précise que si elle s'est prononcée sur les violations du droit international relatif aux droits de l'homme et au droit international humanitaire commises par les forces armées ougandaises sur le territoire congolais, les actes commis par les diverses parties à ce conflit complexe que connaît la RDC ont contribué aux souffrances de la population congolaise⁴⁰.

II.2.3. Pillages des ressources naturelles

Il est aujourd'hui généralement admis que la cause fondamentale des conflits armés en répétition en RDC demeure la convoitise d'immenses ressources naturelles que regorge cette région ; ce qui a donné lieu à une criminalité internationale organisée pour le contrôle, l'exploitation et la commercialisation de matières précieuses⁴¹.

C'est ce qu'ont confirmé les différents rapports d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC où l'on peut lire notamment ce qui suit : « *les principaux motifs du conflit en RDC sont devenus l'accès à cinq ressources minérales de première importance : colombontalite, diamant, cuivre, cobalt et or ainsi que le contrôle et le commerce* »⁴².

Le même rapport ajoute « *le pillage, l'extorsion et la constitution d'associations des criminels sont devenus choses courantes dans les territoires occupés. Ces organisations, qui ont des ramifications et des liens dans le monde entier, constituent un grave problème de sécurité auquel la région va maintenant faire face* ». ⁴³

Face à ces différents rapports, la Cour internationale de justice, après avoir examiné l'affaire, conclut qu'elle n'est ni disposée pas d'éléments de preuve crédibles permettant d'établir qu'il existait une politique gouvernementale de l'Ouganda visant à l'exploitation des ressources naturelles de la RDC, ou que cet Etat ait entrepris son intervention militaire dans le dessein d'obtenir un accès aux ressources congolaises.

La cour estime cependant détenir des preuves abondantes et convaincantes pour conclure que des officiers et des soldats des UPDF, parmi lesquels les officiers les plus haut gradés, ont participé au pillage et à l'exploitation des ressources naturelles de la RDC et les autorités militaires n'ont pris aucune mesure pour mettre un terme à ces activités.

La Cour conclut que l'Ouganda a engagé sa responsabilité internationale à raison des actes de pillage et d'exploitation des ressources naturelles de la RDC commis par des membres des UPDF sur le territoire de la RDC, de la violation de son devoir de vigilance s'agissant de ces actes et du manquement aux obligations lui incombant en tant que puissance occupante en Ituri, en vertu de l'article 43 du règlement de la Haye de 1907, quant à l'ensemble des actes de pillage et d'exploitation des ressources naturelles commis dans le territoire occupé⁴⁴.

Comme on peut le remarquer, le pillage et l'exploitation des ressources naturelles imputés à l'Ouganda ont causé d'énormes préjudices matériels à la RDC, privée pendant des années de

⁴⁰ Paragraphe 205-221.

⁴¹ Lire dans ce sens, Lwamba Katansi, op.cit.p.13

⁴² Le panel des experts mandatés par le Conseil de sécurité ont établis quatre rapports sur l'exploitation des ressources naturelles et autres richesses de la RDC le 12 avril 2001 et un additif le 13 novembre 2001, le 22 mai 2002 et le 16 octobre 2002. Les consulter sur <http://www.df.gou.fr /conflit-grands-lacs/pillage-ressources-naturelles-rdc.sh> ; Voy. Aussi Richard SEZIBA, Un on illegal exploitation of naturel ressources and other forms of wealth of the Democratic Republic of Congo : Rwanda's response, in Anastase SHYAKA (dir), op.cit. p.47 et suiv.;

⁴³ Idem, n° 214 ; voir aussi Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, La route commerciale du colton congolais : une enquête Uqam, Faculté de science politique et Droit, 1^{er} mai 2003, www.unites.uqam.ca/grama ; DIETRICH Christian, *L'économie criminalisée des diamants dans la RDC*, Document hors série n°4, international peace information service, collection smillie.

⁴⁴ Paragraphe 237-250.





la jouissance de son patrimoine. Aussi faudrait-il la RDC parvienne à déterminer la valeur pécuniaires des ressources naturelles exploitées par les troupes ougandaises.

III. L'OBLIGATION POUR L'UGANDA DE REPARER LES PREJUDICES CAUSES A LA RDC

Nous essayerons d'étudier succinctement le fondement juridique de l'obligation de réparer les dommages imputés par la Cour à l'Ouganda (1), ainsi que les formes de réparation possibles à allouer à la RDC(2).

III.1. Le fondement juridique de l'obligation de l'Ouganda à réparer les préjudices

A la violation d'une obligation internationale succède normalement l'obligation de réparer. Ce principe est consacré par l'article 1 du projet d'articles de la Commission du Droit International (DCI) sur la responsabilité des Etats pour fait internationalement illicite qui stipule : « *Tout fait internationalement illicite de l'Etat engage sa responsabilité* »⁴⁵. Celui-ci doit donc soit y mettre fin si ce fait continue, soit offrir les assurances et les garanties de non répétition si les circonstances l'exigent.

L'article 30 du même projet précise : « *L'Etat responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par un fait internationalement illicite. Le préjudice comprend tout dommage, tant matériel que moral, résultant du fait internationalement illicite de l'Etat* ». La jurisprudence, en tout cas depuis l'affaire de l'Usine de Chorzow admet couramment cette obligation de réparer lors de toute violation d'un engagement international⁴⁶.

La Cour Internationale de Justice a confirmé ce principe dans l'affaire sous-examen lorsqu'elle déclare : « *après examen de l'affaire et compte tenu de la nature des faits internationalement illicites dont l'Ouganda a été reconnu coupable, la Cour a considéré que ces faits ont entraîné un préjudice pour la RDC ainsi que pour les personnes présentes sur son territoire. Ayant établi que ce préjudice a été causé à la RDC par la l'Ouganda, la Cour déclare que ce dernier est tenu de réparer ledit préjudice en conséquence* »⁴⁷.

L'on sait par ailleurs qu'en droit international, les Etats parties à un différend soumis à la Cij sont tenus de se conformer à sa décision et d'exécuter l'arrêt. Il s'agit là d'une obligation coutumière consacrée par la Charte des Nations Unies (art. 94 § 1).

Aussi, en reconnaissant la compétence de la Cour à connaître du différend, l'Ouganda est-il présumé accepter l'arrêt qui allait intervenir et à s'y conformer de bonne foi. A défaut, le Congo devra recourir à une exécution forcée de l'arrêt en passant par le Conseil de sécurité de l'Onu qui peut alors « faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour exécuter l'arrêt »⁴⁸ (art. 94 § 2 de la Charte) ou recourir à des contre-mesures qui correspondent à une réaction unilatérale contre un Etat ayant posé soit un acte illicite soit un comportement inamical⁴⁹.

⁴⁵ Texte adopté par la Commission en 2001, et repris de l'annexe à la résolution 56/83 de l'Assemblée Générale du 12 décembre 2001.

⁴⁶ CPJI, 1927, arrêt de compétence, série A, n°9, p.21

⁴⁷ Arrêt du 19 décembre 2005, par.260- 261, Affaire des activités armées sur le territoire congolais,(RDC c/ Ouganda). Lire son intégralité sur www.icj-cij.org .

⁴⁸ Arrêt du 19 décembre 2005, par.260- 261, Affaire des activités armées sur le territoire congolais,(RDC c/ Ouganda). Lire son intégralité sur www.icj-cij.org .

⁴⁹ L'efficacité des contre-mesures en vue d'obtenir l'exécution d'un arrêt dépend de plusieurs de plusieurs paramètres notamment





Néanmoins, la particularité de cet arrêt c'est que la Cour a laissé aux deux Etats, parties au procès la latitude d'apprécier la nature, les formes et le montant de la réparation, en raison notamment de la multiplicité des dommages et des circonstances complexes dans lesquelles elles ont été causés, avec possibilité d'intervenir dans une procédure ultérieure en cas de désaccord, bien qu'elle n'ait déterminé la date limite aux parties⁵⁰.

III.2. Les formes de réparation

En droit international de responsabilité, la réparation sert à effacer, comme l'a exprimé la Cour Permanente de Justice internationale dans l'affaire de Chorzow, « ... toutes les conséquences de l'acte illicite et de rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis »⁵¹.

C'est le principe habituel de la restitutio in integrum. Mais de manière générale, la réparation peut prendre différentes formes, la plus évidente étant le versement d'une indemnisation⁵²(B); elle peut prendre aussi d'autres formes comme la restitution (A) et la satisfaction (C), conjointement ou séparément⁵³.

III.2.1. La restitution en nature

La restitution en nature consiste pour l'Etat responsable du fait internationalement illicite de rétablir la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis dès lors et pour autant que qu'une telle restitution ne soit pas matériellement impossible. Il s'agit de rétablir le statu quo ante sans nécessairement viser la situation théorique de l'époque car, même en état, celle-ci aurait évolué.

Dans le cas qui nous préoccupe, l'Ouganda devra restituer à titre d'exemples les véhicules, les minerais, les sommes d'argents et d'autres biens pillés et emportés du Congo par ses militaires et qui peuvent être encore disponibles ce jour. Par ailleurs, la restitution en nature peut aussi consister en la remise d'une chose semblable, de la même nature et de même espèce. C'est ce qu'on appelle une restitution par remplacement.

Bien entendu, la plus part de temps, la restitution en nature étant généralement impossible pour diverses raisons, le plus souvent la nature du dommage (dommage moral...), la réparation va prendre la forme d'une indemnisation pécuniaire.

III.2.2. L'indemnisation pécuniaire

Il s'agit du paiement par l'Etat responsable du fait internationalement illicite à l'Etat lésé d'une somme d'argent correspondant à la restitution en nature qui est impossible. En réalité, le plus souvent la fixation du montant des réparations se fait par voies diplomatiques. Dans tous les cas, l'indemnité doit en principe couvrir exclusivement la réparation sans qu'il ait lieu d'y ajouter les dommages et intérêts punitifs.

la puissance de l'Etat bénéficiaire. Sur les contre-mesures, lire avec intérêt BULA-BULA Sayeman, *op.cit.* p.261. Martin, P.-M., *op.cit.* p.254.

⁵⁰ Dans l'affaire Sadio Diallo opposant la RDC à la Guinée, la Cour avait accordé six mois aux parties pour déterminer la nature, la forme et le montant de la réparation (CIJ , arrêt du 30 novembre 2011, paragraphe 164.

⁵¹ Dans l'affaire Sadio Diallo opposant la RDC à la Guinée, la Cour avait accordé six mois aux parties pour déterminer la nature, la forme et le montant de la réparation (CIJ , arrêt du 30 novembre 2011, paragraphe 164.

⁵² Le langage courant parle de dédommagement, ce terme étant plus explicite.

⁵³ Article 34 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour un fait internationalement illicite.



Mais on peut toujours envisager les dommages et intérêts pour les pertes subies qui ne seraient pas couvertes par le paiement qui prend place de la restitution en nature (par exemple le manque à gagner) ; mais encore faut-il que le dommage soit certain.⁵⁴

On peut mentionner qu'en dehors des processus diplomatiques et juridictionnels, ce sont parfois des résolutions des organisations internationales qui peuvent régler le problème. Ainsi dans l'affaire, il est vraie singulière, de l'agression de l'Irak contre le Koweït en 1990, ce sont les résolutions 689 et 705 du Conseil de sécurité, adoptées en 1991 qui ont prévu une telle réparation⁵⁵.

Dans l'affaire sous examen, il sied de rappeler que selon les déclarations du Ministre congolais de la justice qui s'adressait à l'Assemblée nationale au mois de mai 2011, le Congo a réclamé à titre d'indemnisation pécuniaire la somme de « *vingt-trois milliards cinq cent quatorze millions neuf cent quarante-trois mille neuf cent vingt-huit dollars américains*(USD 23.514.943.928 », à l'issue des missions d'évaluations du préjudice qu'il avait initié auprès des populations concernées.

Il a ajouté que « *ce rapport d'évaluation des préjudices subis par notre pays a été communiqué à l'Ouganda par le biais des Ministres des Affaires étrangères et de la Justice et Droits Humains qui se sont rendus à Kampala en date du 25 et 26 mai 2010* »⁵⁶.

La question que l'on se pose est de savoir si ce montant représente les préjudices subis par l'Etat congolais seul ou s'il couvre aussi les réparations de tous les préjudices subis par les populations civiles, victimes collatérales de ce conflit armé tant il est que la requête de la RDC n'entrevoit pas la protection diplomatique en faveur de ses citoyens⁵⁷.

III.2.3. La satisfaction

Certains dommages surtout moraux ne pouvant être réparés ni par la restitution ni par l'indemnisation s'accommodent bien aux procédés de la satisfaction. Elle peut consister en une reconnaissance de la violation, une expression des regrets, des excuses formelles ou toute autre modalité à convenir entre parties au litige. Néanmoins, la satisfaction ne doit pas être hors de proportion avec le préjudice et ne peut prendre une forme humiliante pour l'Etat responsable.

Il sied de relever que les différentes formes de réparation ne sont pas exclusives les unes les autres et il est possible d'avoir à la fois à présenter des excuses officielles et à verser des compensations financières. Tel fut le cas dans l'affaire du Rainbow Warrior, lors de la première phase, la France avait eu à la fois à présenter les excuses officielles et à verser sept millions de dollars de dommages et intérêts⁵⁸.

On peut noter que la déclaration par une juridiction internationale de la responsabilité d'un sujet peut constituer en soi « une satisfaction appropriée ». Il appartient donc à l'Ouganda et à la RDC de déterminer les formes de réparation les plus appropriées à la nature des dommages.

⁵⁴ Lire à ce sujet : Martin, P.-M., *op.cit.* pp.209-210.

⁵⁵ Martin, P.-M., *op.cit.* p.210

⁵⁶ Martin, P.-M., *op.cit.* p.210

⁵⁷ Voir la requête introductive de l'instance du 23 juin 1999

⁵⁸ Voir RGDIP, 1987, p.1054-1060.





IV. LE DROIT A LA REPARATION DES PARTICULIERS, VICTIMES DES ACTES DE GUERRE

Le fait internationalement illicite imputable à un Etat peut causer des préjudices soit à un autre Etat ou aux particuliers soit aux deux entités simultanément. C'est ce qu'a souligné la Cour internationale de justice lorsqu'elle considère que les faits internationalement dont l'Ouganda a été reconnu responsable ont entraîné le préjudice pour la RDC, ainsi que pour « toutes les personnes présentes sur son territoire ».⁵⁹

Nous essayerons d'examiner dans le contexte de l'affaire des activités armées au Congo successivement les dommages subis par les particuliers (1), le fondement juridique de leur droit à la réparation (2) et les voies de recours en indemnisation qui leurs sont éventuellement ouvertes (3).

IV.1. Les dommages subis par les particuliers

Ces dommages comprennent entre autres des atteintes à l'intégrité physique d'une personne ou à son patrimoine, une souffrance morale à la suite notamment de la perte d'un être cher, ou des lésions corporelles, ou encore toutes atteintes aux droits fondamentaux de la personne humaine, tels que garantis par le droit international humanitaire et les droits de l'Homme.

Intervenant pour sa part dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo entre la RDC et l'Ouganda, la Cour internationale de justice, a considéré qu'il existe des éléments de preuve crédibles et suffisants pour conclure que les troupes des UPDF ont commis des meurtres, des actes de torture et d'autres formes de traitement inhumain à l'encontre de la population civile⁶⁰, qu'elles ont détruit des villages et des bâtiments civils, qu'elles ont manqué d'établir une distinction cibles civiles et militaires, et de protéger la population lors des affrontements avec d'autres combattants, qu'elles ont incité au conflit ethnique⁶¹ et ont manqué de prendre des mesures visant à mettre un terme à celui-ci, qu'elles ont été impliquées dans le recrutement des enfants soldats et qu'elles n'ont pris aucune mesure visant à assurer le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire⁶².

Comme l'a reconnu la Cour, il est tout à fait indéniable que les particuliers, congolais ou étrangers, vivant sur le territoire occupé par les troupes ougandaises, rwandaises et leurs alliés ont subi d'énormes préjudices causés tant aux biens qu'aux personnes bien identifiées ou tout au moins identifiables : des meurtres et assassinats, des banques privées pillées, des coffres forts, des véhicules, des produits agricoles, du bétail emportés vers l'Ouganda ; des villages brûlés, des maisons détruites, des plantations et usines endommagées, les familles séparées...⁶³

⁵⁹ par.261-262 de l'Arrêt.

⁶⁰ L'on se souviendra longtemps des massacres : de Kasika, Makobola, Katogota ; des affrontements de Kisangani entre les armées rwandaise et ougandaise avec les exécutions sommaires à Kavumu, au pont Tshiopo, du viol massif comme arme de guerre, le cannibalisme et autres cruautés. Cfr RDC, Ministère des droits humains de la, Livres blancs, Tomes 1, 2, 3, 4 et numéros spéciaux.

⁶¹ On pense ici au conflit tragique Hema-Lendu en Ituri qui a occasionné des massacres et autres cruautés. Sur ce conflit et la part de l'Ouganda, lire avec intérêt, Pilo KAMARAGI, Le maintien de la paix en RDC par la MONUC, cas de Bunia, *La résolution des conflits en Afrique de Grands Lacs*, Editions de l'Université nationale du Rwanda, septembre 2004, p.74 et suiv. ; Anastase SHYAKA, op.cit.p.28 et suiv.

⁶² Paragraphe 205-22

⁶³ Pour les détails, lire RDC, Ministère des droits humains, Livres blancs, Tomes 1, 2, 3, 4 et numéros spéciaux.. Voy. aussi Bulambu KIT AMBU, *Mourir au Kivu, du génocide des Tutsis aux massacres dans l'Est du Congo-RDC*, Les Editions du Trottoir-L'harmattan, Kinshasa-Paris, 2001 ;





Des Rapporteurs spéciaux, des Hauts Commissaires⁶⁴, des Organisations non gouvernementales nationales⁶⁵ et internationales⁶⁶ ont publié des multiples rapports sur les violations graves des droits de l'Homme sur le territoire congolais, occupé par les troupes étrangères dont celles de l'Ouganda, faisant ainsi de ce conflit le plus documenté au monde. On peut évoquer ici à titre illustratif, le rapport du Secrétaire Général de l'Onu commentant les affrontements entre l'armée rwandaise et ougandaise de Kisangani au mois de juin 2000 lorsqu'il s'exclame : « *les combats (...) ont été particulièrement destructeurs, les deux parties ayant recours à des tirs d'artillerie, de mortier et d'armes automatiques. Outre les morts et les blessés parmi la population civile et les nombreux soldats morts au combat, cela a eu pour effet d'endommager gravement la centrale électrique, le barrage hydroélectrique, la cathédrale et au moins un des hôpitaux de la ville. De nombreux logements, y compris ceux occupés par les observateurs militaires de la MONUC, ont été détruits ou gravement endommagés. L'électricité et l'eau ont été coupés, et on craint qu'il y ait des cas de choléra car les habitants se servent de l'eau du fleuve* »⁶⁷.

Cependant, il sied de noter que dans sa requête du 23 juin 1999 à la Cour, la RDC n'a pas porté au même moment devant cette instance, des réclamations liées aux atteintes des droits garantis aux particuliers pendant la guerre ; ce faisant, elle n'a pas mis en mouvement le mécanisme de la protection diplomatique tel que prévu en droit⁶⁸ en faveur de ses nationaux victimes des actes de guerre.

IV.2. Du droit à la réparation individuelle de victimes des actes de guerre

D'après une règle bien établie de caractère coutumier une partie au conflit est tenue pour responsable des tous les actes des personnes qui font parties de ses forces armées. Elle doit en fournir réparation⁶⁹.

Si dans le temps, les réparations étaient dues toujours aux Etats même si ce sont des particuliers qui ont été victimes des actes internationalement illicites, il y a une tendance actuellement sous l'influence des droits de l'Homme de reconnaître le droit des victimes des violations du droit International humanitaire à des réparations individuelles avec possibilité d'obtenir de la condamnation de l'Etat civilement responsable sans l'intervention d'un autre Etat.

En effet, le droit à la réparation des victimes de violations graves du droit international humanitaire est inscrit dans de nombreux traités internationaux⁷⁰. L'Organisation des Nations Unies a adopté des principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international humanitaire, qui stipulent que les victimes de tels abus ont droit à une réparation adéquate,

⁶⁴ On peut citer entre autre le rapporteur spécial des Nations sur la situation des droits de l'homme en RDC, le rapporteur spécial sur les exécutions sommaires et extra-judiciaires, le Haut commissariat des Nations Unies pour les droits de l'Homme ...

⁶⁵ Comme l'Association Africaine des droits de l'Homme (ASADHO), Collectif d'Action pour le Développement des droits de l'Homme (CADDHOM), Collectif des Organisations et Associations des jeunes du Sud Kivu (COJESKI), Groupe Lotus de Kisangani, Les amis de Nelson Mandela pour les droits de l'Homme (ANMDH),...

⁶⁶ On peut citer entre autres Amnesty International, Comité international de la croix rouge (CICR), Human Right Watch (HRW), International Rescue Committee (IRC), Agence Catholique Misna,...

⁶⁷ Troisième rapport du Secrétaire Général de l'ONU au Conseil de sécurité du 12 juin 2000, S/2000 ; voir aussi le Huitième et neuvième rapport sur la Monuc <http://daccessdd.un.org/doc/UNDOC/GEN/NOO/468/65/IMG/N0046869.pdf>

⁶⁸ Voir à ces propos Bertrand BAUCHOT, *La protection des individus en droit international*, Mémoire de DEA, Université de Lille II, 2001-2002, p.58 et suiv. <http://www.memoireonline.co>

⁶⁹ Règle énoncée à l'article 3 de la quatrième convention de la Haye concernant les lois et les coutumes de guerre sur terre de 1907 ainsi qu'à l'article 91 du protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949.

⁷⁰ Voir la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 8), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2.3), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 6), la Convention contre la torture (art. 14), la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 39), ainsi que le Statut de Rome de la CPI (art. 19 et 68).



effective et rapide du préjudice subi⁷¹.

Ainsi, la responsabilité internationale d'un Etat une fois établie, peut faire naître directement un droit au profit d'une personne ou d'une entité autre qu'un Etat comme l'ont sous-entendu les rédacteurs du projet d'articles sur la responsabilité internationale de l'Etat⁷².

La question de la judiciarisation de droit demeure discutable. Autrement dit, quelle l'instance juridictionnelle compétente pour déterminer l'entendue de la responsabilité de chaque Etat et évaluer la hauteur des réparations, de manière contraignante décider de l'octroi des indemnités ?

IV.3. La judiciarisation des droits des victimes collatérales des actes de guerre

Il est vrai que le droit des victimes à la réparation est lié au droit au recours prévoyant que toute victime a la possibilité, pour obtenir réparation, d'exercer un recours facilement accessible, prompt et efficace, que ce soit par la voie pénale, civile, administrative ou disciplinaire.

Ainsi, comme l'a souligné le Professeur Eric David, « *les victimes des violations du droit des conflits armés pourraient parfaitement en demander directement à l'Etat responsable* »⁷³ ; aussi faudrait-il que des recours internes ou internationaux efficaces leurs soient ouverts.

Mais à ce jour, il n'existe un tribunal international humanitaire qui pouvait recevoir les plaintes des victimes des actes de guerre et statuer sur les réparations à leur allouer, avec possibilité d'engager la responsabilité des Etats belligérants.

Il sied de relever cependant que les décisions judiciaires sur le plan interne imposent souvent aux victimes le lourd fardeau de démontrer en droit civil qu'il y a eu faute causant un dommage et de prouver en droit pénal l'identité de l'auteur du crime commis à leurs dépens.

En plus si de telles procédures sont illusoires sur le territoire de l'Etat dont la responsabilité est engagée, elles buttent jusque-là au principe de l'immunité de juridiction des Etats lorsqu'elles sont organisées sur le territoire de l'Etat for⁷⁴.

Devant la Cour internationale de justice, seuls les Etats peuvent y accéder à l'exclusion des particuliers. Ceux-ci lorsqu'ils sont victimes des actes internationalement illicites imputables à un Etat comme dans l'affaire sous examen, ne peuvent recourir qu'à leurs gouvernements qui devront prendre fait et cause et endosser leurs réclamations par les mécanismes de la protection diplomatique⁷⁵.

De fois, les victimes peuvent recourir aux juridictions régionales de protection des droits de l'homme territorialement compétentes afin de faire valoir leurs droits tirés du droit international humanitaire avec des contraintes que des tels recours imposent aux victimes .

⁷¹ Ces principes, qui ont été révisés plusieurs fois dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, ont été finalement adoptés dans leur version définitive par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/147 du 16 décembre 2005.

⁷² Article 33, alinéa du projet d'articles sur la responsabilité internationale.

⁷³ Eric David, *Principes des droits des conflits armés*, 2^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 1999, p.571

⁷⁴ Sur le territoire duquel les faits ont été commis.

⁷⁵ Sur la protection diplomatique, lire avec intérêt, Berlia Georges, Contribution à l'étude de la protection diplomatique, in *annuaire français du droit international*, Volume 3, 1957, pp-63-72





CONCLUSION

Ben Yamin Ferenz, ancien procureur au Tribunal de Nuremberg, déclarait à juste titre qu' « *il ne peut y avoir de paix sans justice ...* »⁷⁶. Ainsi, se trouve souligner le lien étroit et dialectique entre la paix, la réconciliation et la justice dans toutes les sociétés humaines qu'il s'agisse des relations interpersonnelles comme interétatiques⁷⁷.

Mais très souvent, les relations interétatiques sont conduites par le jeu d'intérêts des dirigeants, d'influence et des puissances. Ainsi, l'arrêt de la Cour Internationale de justice intervenu le 19 décembre 2005 dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo entre l'Ouganda et l'Ouganda en offre une illustration.

Initiée dans un contexte de guerre entre les deux Etats, l'affaire a donné lieu à un arrêt intervenu sept ans après dans un contexte politique et diplomatique favorable à l'Etat condamné à des réparations par la Cour internationale de justice. Ainsi, son exécution dépend des forces en présences de part et d'autre, et des leurs intérêts.

Quant aux particuliers victimes de ces conflits, ils ne sont pas des bénéficiaires directs de l'arrêt advenu dans cette affaire d'autant plus la RDC n'avait pas, dans sa requête saisissant la Cour, fait valoir leurs droits propres à la réparation par le mécanisme de la protection diplomatique. Cependant, la Cour a eu l'avantage de reconnaître le fait que les faits internationalement illicites imputés à l'Ouganda ont causé des préjudices aussi bien à la RDC qu'aux personnes présentes sur son territoire.

Cependant, bien que le droit à des réparations individuelles en faveur des victimes soit unanimement admis en droit international, la question de la judiciarisation efficace et rapide de ce droit demeure un casse-tête pour ces victimes et un défi pour le droit international humanitaire.

⁷⁶ Sur la protection diplomatique, lire avec intérêt, Berlia Georges, Contribution à l'étude de la protection diplomatique, in annuaire français du droit international, Volume 3, 1957, pp-63-72

⁷⁷ Dans ce sens lire, Néhémie MWILANYA, *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs (introduction)*, CPN/RDC, Kinshasa, Octobre 2007, p. 4



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. OUVRAGES

- AKELE ADAU et AKELE SITA (Mme), *Les crimes contre l'Humanité en Droit congolais*, Editions CEPAS, Kinshasa, 1999.
- BASUE BABU-KAZADI G., *Vie internationale*, PUIC, Kinshasa, 2004.
- BONSO JEROME, *Constitution de la Transition et Accord Global et Inclusif*, Editions Linélit, avril, Kinshasa, avril 2004.
- BULAMBU KIT AMBU, *Mourir au Kivu, du génocide des Tutsis aux massacres dans l'Est du Congo-RDC*, Les Editions du Trottoir- L'harmattan, Kinshasa-Paris, 2001
- BRAECKMAN C., *L'enjeu congolais. L'Afrique centrale après Mobutu*, Fayard, 1999.
- BRAECKMAN C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Cri Edition, Bruxelles, 2008.
- CAVARE, L., *Droit international public positif*, Tome I., Troisième édition, Edition A. PEDONE, Paris, 1973.
- Eric David, *Principes des droits des conflits armés*, 2ème édition, Bruylant, Bruxelles, 1999.
- DIETRICH CHRISTIAN, *L'économie criminalisée des diamants dans la RDC*, Document hors série n°4, international peace information service, collection smillie.
- DUIR KATOND, BOONGI EFONDA et NGABU BURA, *Histoire des relations internationales*, Maison d'éditions Sirius, Kinshasa, 2008.
- KALAMBAY LUPUNGU G., *Droit Civil, Régime général des biens*, Volume I, 2^{ème} édition augmentée, PUC, Kinshasa, 1984
- KALONGO MBIKAYI, *Code civil et commercial congolais*, C.R.D.J. Kinshasa, 1997.
- LANNOTE OLIVIER, *République Démocratique du Congo : Guerre sans frontières : de Joseph Désiré Mobutu à Joseph Kabila*, éd. Grip, 2003.
- LWAMBA KATANSI, *Cour Pénale Internationale, Tribunaux Pénaux Internationaux, Tribunaux Pénaux nationaux : crimes et châtements et dispositif d'encerclement des criminels de guerre dans la Région des Grands Lacs africains*, PFDUC, Kinshasa, 2010
- MINANI BIHUZO R, *Du pacte de stabilité de Nairobi à l'acte d'engagement de Goma, enjeux et défis du processus de paix en RDC*, Editions CEPAS/RHODECIC, Kinshasa, 2008.
- MABIALA MATUMBA-NGOMA P., *La longue transition politique en RDC (1990-2006) : Aspects positifs et vicissitudes*, in Pamphile Mabiala Matumba-Ngoma, Théodor Hanf et Béatrice Schlee (dir.), *La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, publications de Konrad Adenauer, Kinshasa, 2006, pp 31 à 51.
- MAMPUYA KANUNK'A T., *Le conflit armé au Congo-Zaïre : ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations Unies*, Ed. Vandoeuvre-lès-Nancy, 2001
- MARTIN, P.-M. *Droit international public*, Ed. Masson, Paris, 1995.
- MWILANYA NEHEMIE, *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs (introduction)*, CPN/RDC, Kinshasa, Octobre 2007





NGUYEN QUOC DIHN, DAILLIER, P. et PELLET, A. *Droit international public*, LGDJ, Paris, 2002.

NTUMBA LUABA-LUMU, *Droit constitutionnel Général*, EUA, Kinshasa, 2005.

RUZIE D., *Droit international public*. 14^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999.

II. ARTICLES.

Berlia Georges, Contribution à l'étude de la protection diplomatique, in *annuaire français du droit international*, Volume 3, 1957, pp-63-72

KABUNGULU-NGOY, H.. «Le mandat de la MONUC et l'application de l'Accord de Lusaka », *Congo-Afrique*, n°349, novembre 2000, pp. 523-562.

KANGULUMBA MBAMBI V., Justice transitionnelle, réparation des dommages consécutifs aux violations massives dues aux conflits politiques armés et démocratie apaisée en période post-confliktuelle en RDC », in BAKANDEJA WA MPUNGU G., MBATA BETU KUMESU MANGU A. et KIENGE –KIENGE INTUDIR.,(dir), *Participation et responsabilité des acteurs dans le contexte d'émergence démocratique en République Démocratique* , Actes des journées scientifiques de la faculté de Droit de l'Université de Kinshasa ; 18-19 juin 2007, PUK,2007,p.419-430.

LABANA LASAY'ABAR J.B., Les négociations politiques et le processus de paix en RDC, in *Pamphile Mabiala Matumba-Ngoma, Théodor Hanf et Béatrice Schlee (dir.) , La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil* , publications de Konrad Adenauer , Kinshasa, 2006 pp.89-98.

LWAMBA KATANSI, L'ONU sonne-t-elle son glas ? in *Actes des journées de réflexion du 05 au 06 octobre 1998, sur « la guerre d'agression contre la République Démocratique du Congo et interpellation du Droit international* », Département de Droit international public et Relations Internationales de la faculté de Droit de l'Université de Kinshasa ;

MUSHI MUGUMA F., Les aléas de la coexistence interethnique à l'Est de la RDC, in *Pamphile Mabiala Matumba-Ngoma, Théodor Hanf et Béatrice Schlee (dir.) , La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil* , publications de Konrad Adenauer , Kinshasa, 2006, pp.53-71.

NTANGADA E., « De la paix collective à la justice répressive : le droit international en mutation » in *cahier du CCM, n°6 : de la paix à la justice : les enjeux de la réconciliation nationale*, Editions de l'Université nationale du Rwanda Butare, Novembre 2002, pp 11-.35

PILO KAMAGI, Le maintien de la paix en RDC par la Monuc. Cas de Bunia, , in *Anastase SHYAKA (dir), La résolution des conflits en Afrique de Grands Lacs*, Editions de l'Université nationale du Rwanda, septembre 2004, pp. 63-105.

RICHARD SEZIBA, Un on illegal exploitation of naturel ressources and other forms of wealth of the Democratic Republic of Congo : Rwanda's response, in *Anastase SHYAKA (dir), La résolution des conflits en Afrique de Grands Lacs*, Editions de l'Université nationale du Rwanda, septembre 2004, pp.47-59 .

SHYAKA A., Les relations rwando-ougandaises : sources de conflit, facteurs de paix et perspectives de consolidation, in *Anastase SHYAKA (dir), La résolution des conflits en Afrique de Grands Lacs*, Editions de l'Université nationale du Rwanda, septembre 2004, pp.213- 247.





THEODOR HANF , *Un pays destiné au pillage ? Essai de situer la crise congolaise*, in *Pamphile Mabiala Matumba-Ngoma, Théodor Hanf et Béatrice Schlee (dir.) , La République Démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil* , publications de Konrad Adenauer , Kinshasa, 2006, pp 9 à 29.

TSHIBANGU KALALA, « les requêtes de la RDC dans l'affaire des activités sur le territoire du Congo contre le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda devant de la Cour Internationale de Justice : analyse et premier commentaire », in *Revue de Droit Africain*, RDJA, Bruxelles, n°13, 2000, pp.96-109.

III. MEMOIRES ET COURS

BULA-BULA S., *Cours de Droit International public*, Université de Kinshasa, Kinshasa, 2005

BERTRAND BAUCHOT, *La protection des individus en droit international*, Mémoire de DEA, Université de Lille II, 2001-2002, <http://www.memoireonline.co>



LE MANDAT DE LA MONUSCO: LE CONSENSUALISME À L'ÉPREUVE DE L'UNILATÉRALISME

Par MUKIRAMFI SAMBA*

INTRODUCTION

Après plus d'une décennie de présence des Nations Unies en RDC sous la forme d'opération de maintien de la paix, la mission confiée à celle-ci a évolué au fil des événements. Créée en vue de la mise en œuvre de l'Accord de Lusaka⁷⁸, la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) a reçu et accompli des tâches énormes partant de l'observation du cessez-le-feu, à la surveillance du désengagement des troupes vers le rétablissement, l'imposition et la consolidation de la paix dans ce pays.

Curieusement, en plein débat suscité par le Gouvernement congolais en vue d'un début de retrait de cette mission, le Conseil de sécurité des Nations Unies, par sa résolution 1925 adoptée le 28 mai 2010, a décidé que la Mission s'appellera à partir du 1^{er} juillet 2010 "Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo" ou "MONUSCO", en remplacement de la MONUC⁷⁹. En conséquence, le Conseil a assigné comme mandat à la nouvelle Mission d'un côté la protection des civils et de l'autre la stabilisation et la consolidation de la paix en République Démocratique du Congo. Ce qui ne manque pas de susciter des interrogations.

Il s'agit d'examiner la substance de ce *nouveau mandat*. En quoi ce mandat est-il différent de celui de la MONUC au point d'en susciter le remplacement ou une autre dénomination ? Quelle serait la part de la demande congolaise de retrait de la MONUC dans ce changement ? En effet, à l'égard des exigences du Gouvernement congolais, l'ONU semblait garder une certaine sérénité en cherchant à tempérer les revendications ou les supplications gouvernementales sur le retrait de la MONUC du Congo⁸⁰. L'on est dès lors en droit de se demander si cette attitude de l'Organisation internationale est une manière d'agir suivant ses propres principes, quitte à un gouvernement de les adopter ou non. On assista à un bras de fer doux, bien entendu, qui n'avait pas encore fait parler de lui. Si le Gouvernement congolais tentait de sauver la face pour faire croire à une opinion nationale, bien d'ailleurs informée sur ses défaillances, qu'il était en mesure de défendre l'indépendance et la souveraineté nationales, rien ne prouvait jusque-là que les Nations Unies allaient céder à cette demande gouvernementale. La position de l'ONU est à examiner dans les résolutions 1856 (2008), 1906 (2009) et 1925 (2010) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

* **Assistant et doctorant en Droit à l'Université de Kinshasa, Magistrat**

⁷⁸ Pour mettre fin au conflit débuté le 02 août 1998, les efforts de médiation de la communauté internationale aboutirent à la signature d'un accord de cessez-le-feu dit de Lusaka le 10 juillet 1998. A l'art.III, 11a de cet Accord, les parties demandaient au Conseil de sécurité de « (...) constituer, faciliter et déployer une force de maintien de la paix en RDC afin d'assurer la mise en œuvre de cet Accord ». Elles ont même précisé à l'avance le mandat de cette prochaine force au point 8 de l'Annexe A de l'Accord: « *Le mandat de la force des Nations Unies devra inclure les opérations de maintien et de rétablissement de la paix ci-dessous (...)* ». Et tenant compte des demandes des parties à cet Accord, le Conseil de sécurité des Nations Unies créa la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) par la résolution 1279 du 30 novembre 1999. Il faut dire qu'à cette époque, les parties à cet Accord, préoccupées par la fin effective des hostilités, ne pouvait pas, trop tôt, envisager la consolidation de la paix comme l'une des missions de la force sollicitée.

⁷⁹ Rés. 1925 (2010), § 1^{er}. Voir *Comprendre le mandat de la MONUSCO. Résolution 1925 du Conseil de sécurité*, Octobre 2010, p. 1.

⁸⁰ Cihunda Hengelela Joseph, "De la MONUC à la MONUSCO : La paix entre rupture et continuité en R.D. Congo", in Mbata Betukumesu Mangu A. (dir), *Les Nations Unies et la République Démocratique du Congo en 50 ans d'indépendance. De l'ONUC à la MONUC : Bilan et perspectives*, sous presse.



Nous entendons mener cette analyse à travers le contexte du changement de la Mission d'abord, et ensuite, le contenu proprement dit du mandat subséquent.

I. LE CONTEXTE D'UNE TRANSFORMATION DE MANDAT

Si à la constitution d'une opération des Nations Unies le consentement de l'Etat hôte est indispensable, la question de son retrait, même progressif, paraît être guidée par des critères objectifs auxquels tient le Conseil de sécurité au point, comme le révèle le cas sous examen, que celui peut y passer outre. Il sied d'analyser d'une part la volonté du Gouvernement congolais quant au retrait de la MONUC et la position imposée du Conseil de sécurité.

I.1. La demande congolaise du retrait de la MONUC : Une condition déterminante, mais insuffisante

Le caractère récurrent de l'insécurité ainsi que l'attitude de la MONUC sont autant de données objectives qui ont justifié la prise de position officielle de la République démocratique du Congo.

I.1.1. Les données objectives à charge de la MONUC

La demande gouvernementale du retrait de la MONUC avait suscité des débats, des indignations et des craintes parmi tous les acteurs intervenant dans le processus de pacification de la RD Congo. Du côté de la population, la peur de la recrudescence des actes de violence de la part des groupes armés était réelle⁸¹. Les organisations humanitaires opérant dans la partie Est du pays prévenaient que tout retrait prématuré des forces onusiennes serait une catastrophe pour la stabilisation du pays. Dans un rapport intitulé 'Un avenir fragile', Oxfam déclarait que sans une forte présence des Nations unies, le Congo risquait de faire face à une reprise généralisée des combats, réduisant à néant les acquis des élections historiques de 2006⁸². Au-delà ces prises de position, il y a lieu de rechercher les motivations profondes de la demande du Gouvernement congolais.

Le Gouvernement congolais et la MONUC ne semblaient plus entretenir de bonnes relations depuis octobre 2008. Les causes de cette méfiance sont à trouver dans le comportement imputé aux agents de la MONUC, notamment leur attitude complaisante et complice à l'égard des rebelles du CNDP.

Des faits saillants ont ainsi fait asseoir dans le chef de l'opinion congolaise l'inquiétude de voir en cette opération non pas un ange gardien de la paix, mais une couverture de distribution de la mort aux Congolais par les Rwandais⁸³.

D'abord, au début de la transition, l'affaire d'un certain major Kasongo qui s'était rebellé contre le Gouvernement au point de voir le RCD violer les accords issus du dialogue

⁸¹ Xinhua, "RDC, la MONUC se désengage de l'Ituri", <http://french.peopledaily.com.cn/International/6962331.html> (Consulté le 26 avril 2010). Le départ des troupes onusiennes de certaines localités de Dingila, Ango, Dakwa et Banda en Ituri alarmait les populations qui craignaient le retour des rebelles de la RLA.

⁸² Bangos R., « Suivant Oxfam, un retrait prématuré de la MONUC serait un désastre humanitaire pour le Congo », <http://www.grioo.com/blogs/Hobbysnews/index.php> (consulté 18 février 2009). L'Association africaine des droits de l'Homme (ASADHO) invitait le Gouvernement Congolais à reconsidérer sa requête du retrait de la MONUC eu égard à l'attaque surprise des Enyele à Mbandaka.

⁸³ Ossembe Lukadi Kalema J., "Rôle du Commissariat Général du Gouvernement chargé des affaires de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) face à l'Accord de siège (SOFA) signé entre la République Démocratique du Congo et l'Organisation des Nations Unies", *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, n° 030, Vol. I, Octobre-Décembre 2010, p. 390.





intercongolais. On a noté en conséquence des tueries à grandes échelles à Bukavu imputées à Jules Mutebusi et Laurent Nkunda, sans la moindre intervention de la MONUC. Ce qui avait occasionné des émeutes sanglantes à Kinshasa Capitale Kinshasa contre ses installations. Mais ce qui a choqué l'opinion mondiale est le fait que les casques bleus de l'ONU aient laissé la population civile être massacrée par les soldats du CNDP sans la moindre réaction de leur part. Un tel manquement contrastait avec leur mandat de protection de la population civile. Le Professeur Noël Obotela Rashidi résumait les critiques à l'endroit de la MONUC en ces termes : « La détérioration de la situation place la MONUC dans une position inconfortable. Le Nord-Kivu, l'Ituri, le Sud-Kivu et le Nord Katanga baignent dans l'insécurité. Que fait alors la MONUC ? De nombreuses critiques ont été émises à son endroit »⁸⁴.

Ensuite, certains agents de la MONUC étaient déjà accusés de scandales et d'abus sexuels depuis 2004⁸⁵. En décembre 2007, par exemple, après des histoires de pédophilie et de trafic d'armes contre minerais attribués au personnel de la MONUC, les Congolais étaient convaincus des soupçons envers celle-ci d'avoir en plus des missions officielles de maintien de la paix, d'autres missions obscures.

Enfin, au titre des faiblesses reprochées à la MONUC, on dénombre aussi l'« implication quasi permanente des Etats fournisseurs de troupes »⁸⁶. Ce refus de Casques bleus à assurer la protection aux civils pendant la campagne des groupes rebelles cachait mal le déficit dans le commandement des troupes onusiennes présentes en RD Congo.

L'implication de ces Etats s'est manifestée sous trois aspects : le refus des pertes qui entraîne le désengagement des troupes face à une attaque rebelle, la réticence des Etats à placer leurs troupes sous le commandement onusien et l'engagement à but mercantile de certains pays du tiers monde⁸⁷. Les difficultés de commandement des Forces onusiennes expliquent la démission, une semaine après la prise de fonction, de l'Espagnol Vincente Diaz de Villegas nommé par le Secrétaire général pour commander les Forces de la MONUC.

En prenant la précaution de ne pas perdre des troupes au Congo, les Etats fournisseurs demandaient à leurs militaires de ne pas intervenir, même lorsqu'il s'agirait de protéger les populations civiles. L'engagement intéressé et mercantiliste a engendré un goût affairiste dans le chef des Casques bleus qui n'ont pas pour certains hésité à s'adonner à l'extraction minière. Cet affairisme a engendré une solidarité avec les groupes armés. Pris dans cet angle, l'embrassade chaleureuse de Laurent Nkunda par le colonel indien Sahara Chand en fin de mission ne pouvait pas constituer une surprise scandaleuse. Mais ce qui aurait le plus offensé les autorités gouvernementales ce sont certains attributs de souveraineté bafoués par certains agents de la MONUC⁸⁸.

⁸⁴ Obotela Rashidi, N, « Afrique-Actualités Novembre 2008 », *Congo-Afrique*, n° 430, 2008, p. 855.

⁸⁵ Lire à ce sujet Sandra Le Courtois, « Exploitations et abus sexuels par le personnel des Nations Unies : Le cas de la MONUC », *Bulletin du maintien de la paix*, n° 93, mars 2009, pp. 1-4, bulletin.maintien.paix AROBAZ gmail.com. Selon les rapports du SG (de 2007, A/61/957 et de 2008, A/62/890), il y aurait eu entre 2006 et 2007, 3.2% d'EAS qui se seraient manifestés par des relations sexuelles avec des mineurs et 3.3% qui auraient pris la forme de viols et d'agressions sexuelles (on relève aussi 3.2% d'EAS dans la catégorie « divers » qui incluraient, entre autres, des allégations de distribution de matériel pornographique, de relations inconvenantes avec la population locale et des allégations de paternité).

⁸⁶ Lire à ce sujet Sandra Le Courtois, « Exploitations et abus sexuels par le personnel des Nations Unies : Le cas de la MONUC », *Bulletin du maintien de la paix*, n° 93, mars 2009, pp. 1-4, bulletin.maintien.paix AROBAZ gmail.com. Selon les rapports du SG (de 2007, A/61/957 et de 2008, A/62/890), il y aurait eu entre 2006 et 2007, 3.2% d'EAS qui se seraient manifestés par des relations sexuelles avec des mineurs et 3.3% qui auraient pris la forme de viols et d'agressions sexuelles (on relève aussi 3.2% d'EAS dans la catégorie « divers » qui incluraient, entre autres, des allégations de distribution de matériel pornographique, de relations inconvenantes avec la population locale et des allégations de paternité).

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Voir Cihunda Hengelela Joseph, *op. cit.*





Beaucoup d'autres allégations sont mises à charge de la MONUC allant de la complicité dans le pillage illégal de ressources naturelles au trafic des armes avec les milices congolaises. Cette attitude de la part de la MONUC ne pouvait pas laisser indifférent le Président de la République⁸⁹. C'est dans ce contexte que naît la demande de désengagement de la MONUC car elle commençait à desservir les intérêts de la paix au Congo.

Bref, on avait constaté avec regret qu'en dépit d'énormes services que rend l'ONU en RDC, ces quelques faits et gestes posés par le personnel de la MONUC confortaient la thèse de la nécessité d'encadrer les activités de ce personnel tant civil que militaire.

Mais cette demande n'ignorait pas l'importance de la présence de la MONUC sur le territoire congolais.

I.1.2. La demande formelle du Gouvernement congolais

L'annonce de l'intention de l'Etat congolais de voir la MONUC se désengager dans le délai qu'il proposait avait engendré des malentendus amplifiés par les interviews répétitives du ministre congolais de l'Information et de la Communication. D'où la nécessité de chercher le contenu de cette demande et les mesures gouvernementales qui l'ont accompagnée.

C'est lors de son séjour à Mbuji-Mayi (29 novembre 2009) que le Président Joseph Kabila fait une conférence de presse au cours de laquelle il annonçait déjà la prorogation du mandat de la MONUC. Il s'exprimait en ces termes : « *Le mandat de la MONUC sera encore renouvelé pour 6 mois à partir du mois de décembre. Le souhait du gouvernement congolais est de recevoir un plan de désengagement de la MONUC avant le 30 juin 2010, parce que nous pensons, et c'est le cas, que depuis le début de cette année, il y a une amélioration nette de la situation sécuritaire dans l'Est du pays* »⁹⁰. Si l'on peut croire à ces propos du Président de la République tels que rapportés par la Radio Okapi, la Résolution 1906 et le plan de désengagement gouvernemental courant à partir du 30 juin 2010 ne sont pas des faits nouveaux pour les deux partenaires.

Devant les réactions que provoquait l'exigence par le Gouvernement d'un plan de désengagement de la MONUC, surtout dans les milieux des organisations humanitaires, le Président Kabila apporta une précision de nature à apaiser les esprits. Selon lui, le Gouvernement n'a pas demandé à la MONUC de plier bagages et de quitter le Congo immédiatement, mais de commencer à s'y préparer. Il déclara plus tard ce qui suit : « *On a demandé à la MONUC de nous présenter un plan de désengagement, j'espère bien que ce sera pour bientôt ou du moins avant la fin de cette année. C'est sur base (sic) de ce plan qu'on va finalement étudier avec la MONUC les modalités pratiques de ce retrait progressif* »⁹¹. L'on peut bien reprocher à la démarche gouvernementale l'unilatéralisme dans la fixation d'un délai limite en absence de toute concertation.

L'adoption le 23 décembre 2009 par le Conseil de sécurité de la Résolution 1906 va exacerber la divergence entre les points de vue du Gouvernement congolais et les Nations Unies au sujet de la présence de la MONUC sur le sol congolais. La réaction du Gouvernement congolais en rapport avec cette Résolution 1906 est sans équivoque. Elle consistait pour la

⁸⁹ Le climat de méfiance à l'égard de la MONUC se lisait à travers la réponse « rocambolesque » du Président Joseph Kabila à l'occasion de la conférence de presse conjointe avec son homologue rwandais Paul Kagame à Goma. A la question de savoir à quand le départ de la MONUC, Joseph Kabila répondait au journaliste qu'il ne le savait pas et qu'il fallait poser cette question à la MONUC elle-même. Quelques mois plus tard, cette position du Président de la RD Congo va être atténuée lorsqu'il annonçait lui-même l'imminence de la prorogation du mandat de la MONUC à travers la Résolution 1906 du 23 décembre 2009.

⁹⁰ <http://www.radiookapi.net> (consulté le 15 mars 2010).

⁹¹ <http://www.radiookapi.net> (consulté le 15 mars 2010).





mission onusienne de présenter un plan de son désengagement progressif prenant cours à partir de la fin du mois de juin 2010⁹². On assista pour la première fois à un bras de fer net entre le Gouvernement congolais et l'ONU depuis la création de la MONUC et son établissement sur le sol congolais.

Le désaccord du Gouvernement congolais et de l'ONU ne se limite pas simplement sur le délai du désengagement de la MONUC. Elle concerne également une sorte d'autoritarisme restreignant les « prérogatives » de souveraineté du pays. Présent à la séance du Conseil de sécurité au cours de laquelle la Résolution 1906 a été adoptée, le Représentant permanent de la RD Congo à l'ONU, l'Ambassadeur Ileka Atoki, a tenu à clarifier la position de son pays en ces termes : « *Les Congolaises et Congolais désirent la paix, et la paix maintenant. La République démocratique du Congo n'est la cause de la situation de rupture de paix et de sécurité internationales que connaît la région des Grands Lacs. Votre résolution enjoint mon gouvernement à adopter des législations et à les mettre en œuvre dans ce délai de six mois d'existence de vie de cette Résolution. Pour Aucune raison au monde souhaiterions-nous revenir à une quelconque forme d'autoritarisme fut-elle du Conseil de sécurité*⁹³ ». Les clauses de la Résolution 1906 incriminées par le Représentant permanent congolais rappellent bien la tutelle que le CIAT exerça durant toute la période de la transition⁹⁴.

L'on ne pouvait pas penser que le travail de la réforme de l'armée et de la police auquel il fallait ajouter la traque des groupes armés soit achevé en cinq mois. La réaction de l'ONU était très attendue dans l'opinion congolaise à l'approche de l'expiration du mandat de la MONUC. Sur le plan scientifique, la réponse de l'ONU devait confirmer ou non la désuétude du principe du consensualisme. L'examen de la Résolution 1925 du 28 mai 2010 révèle les limites de ce principe qui confirme que les Nations Unies ne sont pas totalement liées par ce principe et elles peuvent le contourner au grand dam de l'Etat-hôte.

1.2. L'imposition de l'avènement de la MONUSCO par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Dans la pratique des Nations Unies, parmi les repères pouvant aider à déterminer à quel moment le processus de consolidation de la paix est suffisamment avancé pour permettre le

⁹² <http://www.lefigaro.fr/flash-actu> (consulté le 03 mars 2010).

⁹³ <http://www.radiookapi.net> (consulté le 15 mars 2010).

⁹⁴ Ces mesures d'accompagnement de la demande gouvernementale sont développées par Joseph Cihunda, *op cit*. La première mesure d'accompagnement de la décision gouvernementale et qui dissipait les doutes sur la volonté de voir la MONUC partir sans tergiversations est la convocation du Conseil supérieur de la défense par le Président Joseph Kabila et dont l'objectif était l'examen du processus de retrait de la Mission onusienne. Il s'agissait principalement de chercher ce que le Gouvernement devait faire pour que le retrait des Forces onusiennes ne provoquât pas l'instabilité en RD Congo. Il semble que cet examen était dicté par l'adoption de la Résolution 1906 du Conseil de sécurité de l'ONU qui prorogeait son mandat jusqu'au 31 mai 2010, avec l'intention de le proroger à nouveau de douze mois. Il était alors question de préparer les modalités pour empêcher que le retrait éventuel de la MONUC au-delà du mois de mai 2010 ne nuise pas à la paix déjà acquise. La réunion du Conseil supérieur de la défense se tenait au moment où le Français Alain Le Roy, Secrétaire général adjoint de l'ONU chargé du maintien de la paix séjournait en RD Congo pour des contacts avec les autorités congolaises sur la présence des Forces onusiennes. Les travaux du Conseil supérieur de la défense étaient consacrés aux tâches essentielles qui devaient être accomplies avant que la MONUC ne se retirât. Parmi ces tâches, on dénombrait la professionnalisation de l'armée à travers diverses formations assurées par des partenaires bilatéraux ou multilatéraux, l'équipement des FARDC pour soutenir les opérations contre les FDLR et la LRA, à travers l'opération «Amani Leo» conjointement planifiées et menées avec la MONUC dans le respect du Droit international humanitaire, du Droit international relatifs aux droits de l'homme et du Droit des réfugiés. Visiblement, le Conseil supérieur de la défense devait constater l'impossibilité pour accomplir des tâches aussi complexes qui allaient renforcer les capacités de l'armée dans les cinq mois qui précédaient la date du 31 mai 2010. Les tâches étaient immenses : la MONUC et les FARDC devaient faire l'état des lieux afin que le désengagement des Casques bleus, notamment dans les zones sensibles de l'Est de la RD Congo, ne puisse pas remettre en cause la question sécuritaire. Cet examen stratégique nécessitait une concertation préalable pour que le retrait de la MONUC qui serait suivi par la relève des éléments des FARDC se passe sans heurt ni précipitation. On le sait, par sa Résolution 1906, le Conseil de sécurité avait instruit la MONUC à redéfinir les modalités de sa reconfiguration tout en accordant la priorité de son action à la protection des civils et à la coordination des opérations avec les FARDC visant à désarmer les groupes congolais et étrangers, en particulier les FDLR et la LRA.





transfert de certaines responsabilités, on retrouve :

- L'absence de combats violents et de violations des droits de l'homme à grande échelle et le respect des droits des femmes et des minorités ;
- La mise en œuvre effective du DDR d'anciens combattants (hommes et femmes, adultes et enfants) et le progrès vers le rétablissement ou la création d'institutions de sécurité responsables ;
- La capacité des forces armées nationale et de la police nationale d'assurer la sécurité et de maintenir l'ordre public sous le contrôle civil et dans le respect des droits de l'homme ;
- Le progrès vers un système judiciaire et pénal indépendant et efficace ;
- La restauration de l'autorité de l'Etat et le retour de services de bases à travers le pays ;
- Le retour et la réimplantation des personnes déplacées avec un minimum de perturbations ou de conflits dans les zones de retour ou de réinsertion ; et
- La mise en place effective d'institutions politiques légitimes à la suite des élections libres, justes et transparentes où les femmes et les hommes jouissent d'un droit égal pour voter et présenter leur candidature⁹⁵.

La mission doit chercher de multiples sources de validation concernant le niveau de progrès enregistré et ne doit pas hésiter de rendre compte d'une dégradation éventuelle de la situation. A cet égard, les opérations de maintien de la paix doivent résister à la tentation de donner des évaluations trop optimistes des progrès réalisés.

Ainsi, à travers la résolution 1925, le Conseil de sécurité, tout en *prenant acte des progrès réalisés en République démocratique du Congo, compte tenu des défis que le pays a eu à surmonter ces 15 dernières années, souligne qu'il est urgent pour la stabilisation à long terme du pays, de mettre en œuvre une réforme globale du secteur de sécurité et de parvenir, selon le cas au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR) des membres des groupes armés congolais et au désarmement, à la démobilisation, au rapatriement, à la réinstallation et à la réintégration (DDRRR) des groupes armés étrangers (...)*⁹⁶. Le Conseil souligne en outre les graves problèmes de sécurité que soulèvent, en République démocratique du Congo, plus particulièrement dans les Kivus et la Province Orientale, la présence continue de groupes armés, la nécessité d'assurer l'autorité de l'Etat, le risque d'une résurgence des conflits avec le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la poursuite illicite des ressources naturelles et résolu à éviter qu'un vide sécuritaire n'entraîne le retour de l'instabilité dans le pays⁹⁷. Aussi, le Conseil se déclare-t-il très préoccupé par la situation humanitaire et la situation des droits de l'homme dans les zones touchées par les conflits armés, condamnant en particulier les attaques ciblées contre la population civile, les violences sexuelles généralisées, le recrutement et l'emploi d'enfants soldats et les exécutions extrajudiciaires...⁹⁸

Selon l'évolution de la situation, il est parfois nécessaire de modifier ces repères pendant la mission.

Quels que soient ces repères adoptés, ils sont à considérer comme des objectifs intermédiaires dans le cadre d'un effort plus large visant à construire une paix durable dont la réalisation effective permettra à la communauté internationale de passer progressivement de la stabilisation post-conflit à la consolidation d'une paix durable et à la promotion du redressement socioéconomique de long terme⁹⁹. Ainsi par exemple le Conseil

⁹⁵ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et Orientations*, New York, 2008, p. 98.

⁹⁶ Rés. 1925, 4^{ème} consid.

⁹⁷ *Idem*, 5^{ème} consid.

⁹⁸ *Idem*, 11^{ème} consid.

⁹⁹ Nations Unies, *op cit*, p. 99. Le Conseil de sécurité a demandé dans ce sens aux organismes des Nations Unies et aux autres partenaires internationaux de concentrer leurs efforts pour aider la République démocratique du Congo à améliorer les conditions





Le retrait d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit être planifié et mis en œuvre en consultation avec l'ensemble des partenaires internationaux et locaux afin de minimiser la perturbation de leurs programmes et l'impact sur la population et l'environnement du pays hôte¹⁰⁰. Dans la mesure du possible, ces repères doivent se définir en concertation avec les interlocuteurs nationaux. Dans le cas sous examen, la position officielle, mais ambiguë du Gouvernement de la République démocratique du Congo sus-évoquée ne s'étant pas inscrite dans cette logique de la pratique des OMP, il ne restait plus au Conseil de sécurité que de décider d'autorité, au vu de la situation précédemment décrite, d'abord du prolongement du mandat de la MONUC jusqu'au 30 juin 2011 et, ensuite, ayant estimé que la *République démocratique du Congo était entrée dans une nouvelle phase*, de sa nouvelle appellation, la MONUC, à partir du 1^{er} juillet 2010¹⁰¹.

II. LE CONTENU DU MANDAT DE LA MONUSCO

A en croire la résolution 1925 ci-examinée, c'est au regard de l'évolution de la situation que le Conseil de sécurité a estimé qu'il était nécessaire de donner au mandat de la mission des Nations Unies dans le pays une nouvelle orientation, accordant une importance particulière à la consolidation de la paix pour raffermir et faire avancer la stabilisation du pays¹⁰². Y a-t-il eu des raisons particulières pour voir la Mission changer d'appellation tant l'on se rappelle que non seulement sous la même MONUC ce mandat a à maintes reprises été fondamentalement changé, mais aussi et surtout que celle-ci s'est aussi, quoiqu'implicitement, occupée de la stabilisation du pays ?

Ce qui nous amène, pour répondre à cette question, à rechercher d'abord les *vestiges* du mandat confié à la MONUC et légués à la MONUSCO, avant une précision des nouveautés apportées par cette dernière.

II.1. La continuité de la mission de la MONUC par la MONUSCO

Il sied de relever qu'une analyse objective de la MONUSCO actuelle permet d'affirmer qu'elle se place dans la continuité de l'implication des Nations Unies dans le règlement pacifique de la situation en RDC, spécialement en remplacement d'un autre organe subsidiaire, instrument d'exécution et de contrôle de ses décisions¹⁰³. Ainsi, elle a hérité de la MONUC son personnel tant civil que militaire, ses infrastructures, matériels, etc. pour poursuivre les tâches encore en cours au jour dudit remplacement. C'est qu'en tant qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, la MONUSCO, au-delà de tout mandat propre, assure des missions traditionnelles et autres, en rapport avec son caractère multidimensionnel.

II.1.1. Les missions traditionnelles *léguées* par la MONUC

Même si la résolution instituant la MONUSCO ne le prévoit pas expressément, celle-ci devrait hériter de certaines missions originelles qui ont justifié la création d'une mission des Nations Unies en RDC. Il en est ainsi des violations du cessez-le-feu et du désengagement des troupes (retrait des troupes), si bien sûr, il en existe encore sur le sol congolais.

nécessaires pour assurer une protection des civils efficace et un développement durable dans le pays et invité l'équipe des Nations Unies et les même partenaires que dessus à *soutenir le Gouvernement de la République démocratique du Congo dans les efforts de consolidation de la paix et ses activités de développement afin d'assurer la stabilité à long terme* (rés. 1925, §§ 9 et 10).

¹⁰⁰ Cette exigence aurait dû s'observer dans le cadre d'une concertation préalable pour que le retrait de la MONUC. Chose qui n'a pas été faite comme indiquée à la note 14 supra.

¹⁰¹ Rés. 1925, *op cit*, §1^{er}.

¹⁰² MONUSCO, *op cit*, p.5.

¹⁰³ Nous développons ce dédoublement fonctionnel dans notre mémoire MUKIRAMFI SAMBA, *Le contrôle des obligations afférentes au mandat d'une opération de maintien de la paix. Cas de la MONUC*, mém. D.E.S., Université de Kinshasa, 2007-2009.





S'agissant de la MONUC, dont la création effective n'est intervenue que le 30 novembre 1999¹⁰⁴, le Conseil de sécurité a assigné, sur la base du chapitre VI de la Charte des Nations Unies, respectivement et essentiellement les missions de faciliter la mise en œuvre de l'Accord de Lusaka, d'assurer l'observation du cessez-le-feu, l'appui institutionnel et de mettre fin au conflit armé. Ces missions découlent de l'économie générale des résolutions pertinentes du Conseil, lesquelles déterminent leur nature. Elles ont ainsi changé à chaque étape du conflit. Jusqu'à la fin officielle du conflit, on peut retenir trois phases.

Le mandat initial de la MONUC, plus consistant que celui du personnel de liaison auquel elle faisait suite, est fixé au paragraphe 5 de la résolution 1279 du Conseil de sécurité :

- « a) Etablir des contacts avec les signataires de l'Accord de cessez-le-feu, au niveau des quartiers généraux et dans les capitales des pays signataires ;
- b) Etablir une liaison avec la Commission militaire mixte et lui fournir une assistance technique dans l'exercice de ses fonctions découlant de l'Accord de cessez-le-feu, y compris les enquêtes sur les violations du cessez-le-feu ;
- c) Fournir des informations sur les conditions de sécurité dans tous les secteurs d'opérations, notamment sur les conditions locales affectant les décisions concernant l'introduction du personnel des Nations Unies ;
- d) Elaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du désengagement des forces ;
- e) Maintenir le contact avec toutes les parties à l'Accord de cessez-le-feu afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes déplacées, aux réfugiés, aux enfants et autres des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant. »

Ce mandat va certainement justifier la constitution par la MONUC d'un véritable groupe d'observateurs militaires (500). Mais, au fur et à mesure que la situation évoluait, le Conseil de sécurité envisagea l'étude des mesures permettant d'élargir ce mandat et autoriser le passage à la phase suivante.

C'est la phase du lancement proprement dit de la Mission Onusienne avec la résolution 1291 du 24 février 2000, l'envoi de 5.537 militaires, plus le personnel d'appui nécessaire. Au paragraphe 7, l'on peut relever de nouveaux éléments quant audit mandat :

- « a) De surveiller l'application du cessez-le-feu et d'enquêter sur les violations du cessez-le-feu ;
- b) D'établir et de maintenir en permanence une liaison sur le terrain avec les quartiers généraux des forces militaires de toutes les parties ;
- c) De superviser et de vérifier le désengagement et le redéploiement des forces des parties ;
- f) Dans les limites de ses capacités et de ses zones de déploiement, de surveiller l'application des dispositions de l'Accord de cessez-le-feu concernant l'acheminement de munitions, d'armes et d'autres matériels de guerre à destination du théâtre des opérations (...) ;
- g) De faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et de veiller au respect des droits de l'homme (...) ;
- h) De coopérer étroitement avec le Facilitateur du dialogue national, de lui apporter appui et assistance technique et de coordonner les autres activités menées par les organismes des Nations Unies à cet effet ;
- i) De déployer des experts de l'action anti-mines pour mesurer l'ampleur du problème posé par les mines et les engins non explosifs, de coordonner l'action anti-mines (...) ».

¹⁰⁴ Rés. 1279, à travers laquelle le Conseil décide que le personnel militaire de liaison (...), y compris une équipe pluridisciplinaire dans le domaine des droits de l'homme, de l'information, du soutien médical, de la protection des enfants et des affaires politiques, ainsi que le personnel d'appui, pour aider le Représentant spécial allait constituer la Mission de l'ONU (MONUC) (§4).





L'on pouvait signaler, par rapport à ce mandat à première vue révolu, des progrès significatifs sur le plan tant militaire que politique : meilleure application du cessez-le-feu¹⁰⁵, le désengagement effectif des forces et leur déploiement (...), la relance du processus du dialogue intercongolais (...), une certaine décrispation par la libération des activités politiques¹⁰⁶.

La troisième phase dudit mandat a porté sur le désengagement des forces dont la question du passage avait été préluée par les résolutions 1291 §11 ; 1392 § 6 où le Conseil

« Prie le Secrétaire général de lui présenter (...) des plans de désengagement ainsi que des éléments d'actualisation du concept d'opérations » ;

et 1341, §20 où le Conseil souligne

« qu'il est prêt à envisager de réexaminer une nouvelle fois le concept d'opération pour la MONUC, le moment venu et en fonction de l'évolution de la situation, afin de surveiller et de vérifier le retrait des troupes étrangères (...) ».

En des termes on ne peut plus clairs, à travers la résolution 1376 du 9 novembre 2001, le Conseil de sécurité « appuie le démarrage de la phase III du déploiement de la MONUC selon le concept (...) », mais requiert, au paragraphe 12, des mesures à respecter par les parties.

Ce mandat est resté le même pendant longtemps (DDR et DDRRR). Ainsi par exemple, dans l'Accord de Pretoria¹⁰⁷, le rôle de la MONUC dans le retrait des troupes consiste en la vérification (§1), au regroupement et désarmement des ex-FAR et des Interahamwe (§§ 7 et 8,2) et au rapatriement de ceux-ci vers le Rwanda (§ 8,4).

Bref, la mission d'assurer la sécurité du territoire de la RDC a impliqué pour la MONUC, l'obligation d'observer et rendre compte, dans les plus brefs délais, de la position des mouvements et groupes armés et de la présence militaire étrangère dans les principales zones d'insécurité ; surveiller le respect de l'embargo sur les armes (infra) ; saisir ou recueillir les armes et tout matériel connexe qui entreraient dans le territoire congolais en violation des dispositions pertinentes relatives à l'embargo sur les armes ; aider les autorités douanières congolaises à empêcher les mouvements transfrontaliers d'armes ; aider le Gouvernement à améliorer sa capacité de déminage¹⁰⁸.

Ces tâches ont certes tenu à la vie, mais aussi à la survie de la République démocratique du Congo¹⁰⁹. A notre avis, ces tâches sont d'actualité même non expressément reprises

¹⁰⁵ Parmi les quelques violations du cessez-le-feu, l'on mentionne « la reprise des combats dans la poche de et la prise de Moliro par le RCD-Goma (...) une violation majeure du cessez-le-feu » et l'occupation de Pweto par le même mouvement rebelle (Rés. 1399 §1-4).

¹⁰⁶ Mampuya Kanuk'a Tshiabo, A., *Le conflit armé au Congo-Zaïre, ses circonstances et sa gestion sous l'angle du droit des Nations-Unies*. Nancy : AMAED, 2001, p. 109.

¹⁰⁷ Accord signé le 30 juillet 2002 (S/2002/914) par la République démocratique du Congo et le Rwanda sur le retrait des troupes rwandaises. Ce rôle de la MONUC est quasiment le même dans l'Accord de Luanda signé le 6 septembre 2002 par la République démocratique du Congo et l'Ouganda sur le retrait des troupes ougandaises.

¹⁰⁸ Lire Mazyambo Makengo Kisala, A., *op. cit.*, p. 161.

¹⁰⁹ A lire Mukiramfi Samba, " Le mandat de la MONUC : Une polyvalence pour la vie et la survie de la République démocratique du Congo ", in André Mbata Betukumesu Mangu (dir), *Les Nations Unies et la RDC en 50 ans d'indépendance. De l'ONUC à la MONUC : Bilan et perspectives* (sous presse). A travers son mandat polyvalent ou multidimensionnel, la MONUC a réussi à aider la RDC à écarter les risques qu'elle a couru ou continue à courir d'une part dans son existence comme Etat moderne et d'autre part dans les difficultés à asseoir son autorité sur toute l'étendue du territoire national. La vie renvoie à l'idée en vogue de la "balkanisation" de la R.D.C., voire de la "somalisation" de toute l'Afrique des Grands Lacs évoquée par Cheuzeville H., *Chroniques Africaines de guerres et d'espérance. R-D Congo, Ouganda, Rwanda, Burundi, Soudan*, Aix-en-Provence : Editions Persée, 2006, p.181. La Somalie n'a plus d'Etat, elle est en proie à des groupes armés rivaux qui s'entredéchirent depuis 1991.





par la résolution 1925 (2010) pour deux raisons. D'abord, en *réaffirmant son attachement à la souveraineté, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance de la République démocratique du Congo* le Conseil de sécurité prévient contre les éventuelles velléités agressantes et *occupatinnistes* des pays étrangers en ce sens comme dans le passé. C'est dans ce sens qu'il faille saisir la crainte du Conseil du *risque d'une résurgence des conflits*¹¹⁰, y compris les guerres d'agression et les rébellions. Ensuite, en *soulignant que les processus de Goma et de Nairobi et les accords du 23 mars 2009 contribuent à la stabilisation de la situation dans l'est de la République démocratique du Congo et demandant instantanément à toutes les parties de respecter et d'appliquer ces accords dans leur intégralité*, le Conseil revient entre autres à la question du désengagement des troupes. En effet, ces derniers accords trouvent leur origine dans les deux Accords de Pretoria et de Luanda sur le retrait des forces rwandaises et ougandaises, où était aussi évoquée la question de divers groupes armés. C'est donc un processus.

II.1.2. Les missions multidimensionnelles léguées par la MONUC

Dans son évolution de la mission de la MONUC, l'on peut constater qu'après l'arrêt officiel des hostilités, la MONUC s'est vue confier la latitude d'imposer la paix, au besoin par la force armée, et de mener des actions de manière à consolider cette paix durement acquise. La quasi-totalité de ces tâches font l'objet de la résolution 1925 (2010).

A. L'imposition de la paix en vue de la protection des civils et du personnel des Nations Unies

L'imposition de la paix comprend l'application, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, de mesures coercitives, y compris l'usage de la force militaire, pour maintenir ou rétablir la paix dans des situations où il a déterminé l'existence d'une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression¹¹¹.

Avec un conflit armé persistant dans les provinces de Kivu, la MONUC était entrée dans une phase d'imposition de la paix pour aider le Gouvernement à démanteler les FDLR, protéger les communautés vulnérables des violences commises par les rebelles et instaurer l'autorité de l'Etat et l'état de droit¹¹².

En effet, par la résolution 1291 du 24 février 2000 déjà, le Conseil de sécurité décidait de donner à la MONUC la faculté de prendre *les mesures nécessaires*¹¹³, dans les zones de

C'est justement dans ce sens que Braeckman, C., *Les nouveaux prédateurs. La politique des puissances en Afrique centrale*, Paris : Fayard, 2003, p.51, évoque "l'Etat en faillite", dont la Somalie fit les frais la première et que le Zaïre de Mobutu devait suivre. Quant à Reyntjens, F., *La guerre des Grands Lacs. Alliances mouvantes et conflits extraterritoriaux en Afrique centrale*, Paris : L'Harmattan, 1999, p.48, pour justifier la conflictualité dans la région, relevait déjà : « (...) l'Etat zaïrois a pratiquement disparu, laissant ainsi un "trou béant" aux frontières perméables, quasiment dépourvu d'armée et d'administration nationales (...) ».

Jusqu'en mars 2003, le Conseil de sécurité s'est toujours déclaré résolu à préserver "la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la République démocratique du Congo et de tous les Etats de la région(...)", rappelant "l'obligation" de les respecter, voire "le principe de l'inviolabilité des frontières nationales des Etats africains (...)" (rés. 1234, consid.1,2 et 3, §§1 et 2; 1258, consid.3; 1273, consid. 2; 1279, consid. 2; 1291, consid. 3. Le Conseil exige clairement d'ailleurs : « Que l'Ouganda et le Rwanda, qui ont violé la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République démocratique du Congo, retirent toutes leurs forces du territoire de la République démocratique du Congo sans plus tarder (...) » (rés. 1304, §4 a)).

¹¹⁰ Rés. 1925 (2010), 5^{ème} considérant.

¹¹¹ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et Orientations*. New York, 2008, p. 19. La MONUC est placée sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ce mandat l'autorise à utiliser tous les moyens nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités, pour dissuader toute tentative de recours à la force qui menacerait le processus politique, de la part de tout groupe armé, étranger ou congolais notamment les Ex-FAR et les Interahamwe, et pour assurer la protection des civils sous la menace imminente de violences physiques.

¹¹² Ces mesures valent autant pour la consolidation de la paix. Nous les analysons ici en ce qu'elles ont occasionné et occasionnent une intervention imposée et militaire de la part de la MONUC pour résorber les tensions, exactions et autres situations considérées comme dangereuses.

¹¹³ L'on retrouve la même formule dans les résolutions 1856, §§ 5 et 6 et 1906, § 6.





déploiement de ses bataillons d'infanterie et pour autant qu'elle estime agir dans les limites de ses capacités, pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que ceux de la Commission militaire mixte, qui partage les mêmes locaux, assurer la sécurité et la liberté de son personnel, et de protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques¹¹⁴. La MONUC avait donc été autorisée à utiliser la force, en dehors de la légitime défense, pour défendre la population civile, les « mesures nécessaires » incluant l'usage de la force.

Cette protection devenait, par la résolution 1856, une *priorité* pour la MONUC tant celle-ci avait eu pour nouveau « mandat ce qui suit dans cet ordre de priorité :

« (...)

- a) Assurer la protection des civils, y compris le personnel humanitaire, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, en particulier de violences qui seraient le fait de l'une quelconque partie au conflit ;
- b) Contribuer à l'amélioration des conditions de sécurité dans lesquelles est apportée l'aide humanitaire, et aider au retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées ;
- c) Assurer la protection du personnel, des locaux et installations et du matériel des Nations Unies ;
- d) Assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies et du personnel associé ;
- e) Mener des patrouilles conjointes avec la police et les forces de sécurité nationales pour accroître la sécurité en cas de troubles civils ; (...) »¹¹⁵.

La tâche de protéger la population civile revenait à la composante militaire de la MONUC. Elle a concentré son activité dans les zones les plus instables, c'est-à-dire celles qui abritent des groupes armés aussi bien étrangers que nationaux (Ituri, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Nord-Katanga) et la ville de Kinshasa¹¹⁶.

Des questions de protection particulière de certaines catégories se sont aussi posées¹¹⁷. La protection du personnel des Nations Unies et des civils est aussi indirectement assurée par l'assistance de la MONUC au processus de désarmement.

Ces opérations de désarmement forcé des groupes armés visent les groupes armés tant nationaux (DDR) qu'étrangers (DDRRR). En effet, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des groupes armés congolais apparaît clairement dans le mandat de la MONUC à partir de 2003 par l'article 17 de la résolution 1493. Ce processus, qui était prévu dans l'Accord global et inclusif signé à l'issue du dialogue inter-congolais¹¹⁸, s'est voulu volontaire au départ, avec l'aide de la MONUC et en coordination avec le PNUD.

Le mandat de la nouvelle MONUC va être renforcé par la résolution 1355 du 20 juin 2001. Cette résolution autorise la MONUC à prêter assistance pour le désarmement, la

¹¹⁴ § 8 de la résolution.

¹¹⁵ §3 de la résolution. Cet ordre priorisé dans le mandat sera réitéré par la résolution 1906, §§ 5 a) (tout en se référant à la résolution 1856), 7 à 18.

¹¹⁶ Le professeur Mazyambo Makengo Kisala, A. classe les réalisations dans ce domaine par zones d'insécurité, *op.cit.*, pp.163-166. Mais avec l'évolution actuelle de la situation, les énergies se concentrent plus dans les deux Kivu selon les prévisions du Conseil de sécurité (*infra*).

¹¹⁷ Ce sont des questions que nous développons plus loin dans la consolidation de la paix. Nous y faisons allusion ici d'autant plus que l'exécution du mandat par la MONUC a exigé, dans certains cas un usage de la force armée, donc imposition de la paix.

¹¹⁸ Le professeur Mazyambo Makengo Kisala précise que l'Accord de Lusaka, lui, s'était principalement intéressé au désarmement des groupes armés étrangers opérant en RDC, et que c'est dans une moindre mesure que ses signataires se sont intéressés au désarmement des groupes nationaux, en parlant du désarmement des civils détenant illégalement des armes (*op.cit.*, p.167).



mobilisation, le rapatriement, la réinsertion et la réintégration (DDRRR) des groupes armés étrangers¹¹⁹ se trouvant sur le territoire congolais, principalement les Interahamwe¹²⁰. Cette mission deviendra habituelle pour les autres résolutions, étant donné que la question des groupes armés continue à constituer la vraie menace au processus.

Aux termes des résolutions 1856 (2008) et 1906 (2009), la MONUC a été mise entièrement à disposition pour porter son soutien, sous réserve que ces opérations soient planifiées conjointement, et qu'elles soient menées par des bataillons des FARDC qui ont bénéficié de la formation de la MONUC¹²¹. C'est dans ce cadre qu'il est signalé que les opérations militaires menées par les FARDC dans la partie orientale de la RDC, avec l'appui de la MONUC, ont continué à déloger des groupes armés étrangers et congolais résiduels de leurs fiefs et ont permis au gouvernement d'étendre son contrôle dans des zones jusque là inaccessibles, etc.¹²².

L'on peut illustrer ici qu'après le lancement de l'offensive conjointe Ouganda-RDC contre l'armée de la Résistance du Seigneur (LRA) en décembre 2008, la sécurité de la Province Orientale s'est détériorée de manière significative¹²³. Selon les rapports militaires de la MONUC, 82 opérations militaires conjointes ont été menées contre la LRA¹²⁴.

Aussi, depuis le début de l'opération Kimia II au Nord Kivu, a-t-on noté l'augmentation du nombre d'attaques contre les civils par les forces rebelles des FDLR au motif que ceux-ci auraient collaboré avec les FARDC. Que des viols, d'arrestations arbitraires, d'actes de vandalisme, de pillages massifs, d'enlèvements et d'interdictions de mouvements de manifestations des populations civiles utilisés comme armes de guerre pour répandre la terreur parmi les villageois¹²⁵.

En réponse à ces actes de représailles des FDLR, 50 bases opérationnelles ont été installées pour assurer la protection communautaire dans les territoires du Nord et du Sud Kivu ; les casques bleus y montent régulièrement des patrouilles à partir de leurs bases. La coordination entre les organisations humanitaires et les composantes civiles de la MONUC a également abouti à la « protection » et à la « planification » conjointes et aux déploiements récents des Equipes de Protection Conjointes (JPT) dans les zones les plus vulnérables. Ceci aboutirait à une meilleure capacité d'anticipation des mouvements des populations et leur concentration, à prioriser les axes pour la livraison humanitaire et la protection des civils. C'est donc un appui important accordé aux opérations des FARDC contre les FDLR.

Un rapport du Secrétaire général signale que depuis septembre, la MONUC et les FARDC ont œuvré à la planification de la prochaine phase des opérations contre les FDLR, ce qui a abouti à l'élaboration d'une directive opérationnelle conjointe, dont la stratégie : « *nettoyer*,

¹¹⁹ On peut citer selon leurs pays d'origine les groupes armés encore actifs : parmi les six groupes ougandais cités dans l'Accord de Lusaka, seuls le Front Démocratique Allié (ADF) et l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) sont restés actifs en RDC ; des groupes armés burundais, les Forces de Défense pour la Démocratie (FDD) et les Forces Nationales de Libération (FNL) sont restés plus longtemps en RDC ; et, concernant les groupes armés rwandais, l'on mentionne les anciennes Forces Armées Rwandaises (ex-FAR), les Interahamwe. Pour d'amples précisions, lire Ossembe Lukadi Kalema, *La problématique du désarmement, démobilisation et rapatriement des groupes armés rwandais ex-FAR et Interahamwe dans le processus de paix en République Démocratique du Congo. Cas des Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (F.D.L.R.)*. Mémoire DES, Université de Kinshasa, 2001-2003, pp. 41 et ss.

¹²⁰ §32 de la résolution.

¹²¹ Rés. 1856, §3 f) et g) ; Rés. 1906, §§ 5 b), 19 à 28.

¹²² 30^{ème} rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (S/2009/623), 4 décembre 2009, §2. Lire aussi §§3 et ss.

¹²³ Entre décembre 2007 et août 2008, la LRA a tué 1.233 civils et enlevé 654 enfants et 980 adultes.

¹²⁴ Pour d'amples détails, lire MONUC, *Kit d'informations*, Janvier 2010.

¹²⁵ MONUC, *Kit d'informations*, *idem*.





tenir et construire »¹²⁶.

Il en est pareil de la résolution 1925 (2010), à travers laquelle l'on peut constater que, même si le ton semble avoir baissé quelque peu, les responsabilités dévolues à la MONUSCO en cette matière viennent notamment en soutien ou en appui aux actions du Gouvernement de la RDC, auquel revient en premier lieu la responsabilité de protéger sa population¹²⁷.

Avec la MONUSCO, il est question d'*achever les opérations militaires en cours dans les Kivus et la Province Orientale et réduire ainsi le plus possible la menace que constituent les groupes armés et rétablir la stabilité dans les zones sensibles*¹²⁸. Le concept achever prouve à suffisance la continuité de cette action amorcée par la MONUC.

B. La consolidation de la paix

Elle comprend des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise d'un conflit¹²⁹ et de jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux¹³⁰. Les activités de consolidation de la paix visent les causes structurelles d'un conflit armé à travers une approche globale. C'est justement ce que dit le Secrétaire général des Nations Unies pour qui la consolidation de la paix (en RDC) « *consiste, dans un pays au sortir d'un conflit, à rétablir l'autorité de l'Etat, à relancer le dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile, à permettre à celle-ci de se régénérer et à établir les assises institutionnelles du développement économique et social* »¹³¹.

Pour consolider les acquis de la paix, le Conseil de sécurité charge la MONUSCO d'appuyer l'action que mènent les autorités congolaises pour renforcer et réformer les institutions de sécurité et l'appareil judiciaire¹³². D'où la MONUSCO aidera le gouvernement de la RDC à renforcer ses capacités militaires, y compris la justice militaire et la police militaire et, si le Gouvernement en fait la demande, aidera à former les bataillons des FARDC et de la police militaire, soutiendra les institutions de justice militaire. La réforme de la police, de la justice et le renforcement de l'autorité de l'Etat sur le territoire libéré des groupes armés sont autant d'actions que va appuyer la MONUSCO.

Curieusement, cette situation en RDC présentait déjà ses propres défis¹³³, lesquels avaient amené en son temps le Conseil de sécurité à réorienter le mandat de la MONUC. Ce mandat, encore actuel, consiste en l'appui au Gouvernement en certains secteurs, notamment dans le cadre du Plan de stabilisation et de reconstruction élaboré par le Gouvernement (STAREC) et de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (ISSSS).

¹²⁶ 30ème rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, §11.

¹²⁷ Rés. 1925 (2010), §4 h-k. Le Conseil ne rappelle plus les exigences à l'endroit des groupes armés et milices, en comparaison avec les résolutions 1856 § 2 f-i et 1906 §§ 19-28.

¹²⁸ MONUSCO, op cit, p.8.

¹²⁹ Rappelons qu'officiellement, le conflit armé a pris fin en 2003 avec la signature de l'Accord global inclusif par les parties congolaises, lequel Accord a ouvert la voie à la transition qui conduira aux élections en 2006. Théoriquement donc, les opérations se conçoivent à partir de 2003, même si en réalité certains actes rattachables à la consolidation de la paix avaient été posés bien avant la fin du conflit.

¹³⁰ Nations Unies. *op.cit.*, p.19.

¹³¹ Rapport du Secrétaire général sur l'activité de la MONUC, 2006, New York, §18.

¹³² Lire MONUSCO, *Comprendre le Mandat de la MONUSCO*, Résolution 1925 du Conseil de sécurité, Octobre 2010, p.7.

¹³³ La MONUC a été encore au Congo (officiellement du moins) suite à un lourd héritage de la guerre qui aurait fait plus de 4 millions de victimes de 1998 à 2003. Persistent encore : l'exploitation illicite des ressources naturelles qui continuent à alimenter des conflits internes, les différends ethniques et fonciers non résolus, l'impact limité du Gouvernement en dehors de Kinshasa, une faible capacité de gouvernance, l'absence des institutions efficaces pour fournir les services de qualité et l'état de droit, les violations des droits de l'homme en toute impunité, la corruption « endémique », le défi de l'autorité de l'Etat par des rebelles lourdement armés à l'Est, l'intégration des ex-rebelles dans les FARDC inachevée et la réforme des services de sécurité nécessaire à l'instauration et au maintien de l'autorité de l'Etat à travers le pays.





Concernant, d'abord, la restauration et l'extension de l'autorité de l'Etat, il faudrait remonter à l'appui à la transition, où la Force de la MONUC a assuré la sécurité des leaders de la transition et des institutions dans la capitale Kinshasa. La MONUC a gardé contact avec toutes les parties du Gouvernement de Transition (GT) ; elle a joué un rôle de facilitateur pour les trois commissions conjointes, etc.¹³⁴.

Grâce à l'assistance de la MONUC, la réunification politique et administrative du pays s'est déjà réalisée et un sentiment de sécurité a commencé à renaître.

Avec la résolution 1925 (2010), il est question, mais dans le même ordre d'idées, du *renforcement de l'autorité de l'Etat*. Le Conseil identifie ce renforcement comme étant l'un de principaux indicateurs devant déterminer le début du retrait de la mission¹³⁵. Ces indicateurs comprennent au moins le déploiement d'une force de police efficace et d'une administration civile dans les zones libérées des groupes armés, afin d'y éviter un vide sécuritaire et institutionnel qui pourrait entraîner le retour de l'instabilité. La mise en place de forces de sécurité nationales professionnelles et durables, et l'établissement des institutions judiciaires efficaces sont des étapes nécessaires vers le rétablissement d'un niveau de sécurité suffisant et de l'Etat de droit.

Au sujet de la réforme du secteur de la sécurité et autres activités dans le domaine de l'Etat de droit, le mandat de la MONUC comprenait l'obligation d'assurer une formation de base à court terme aux membres et aux unités des brigades intégrées des FARDC déployées à l'Est du pays, de continuer à développer les capacités de la Police nationale congolaise et des organismes connexes de maintien de l'ordre conformément aux normes et critères internationalement reconnus en matière des droits de l'homme, du recours à la force et de justice pénale, de conseiller le Gouvernement sur le renforcement des capacités du système judiciaire et pénitentiaire, de contribuer aux efforts de la communauté internationale visant à aider le Gouvernement congolais dans le processus de planification initiale de la réforme du secteur de la sécurité.

La résolution 1906 du 23 décembre 2009 réitère que la responsabilité de la réforme du secteur de la sécurité incombe au premier chef au Gouvernement de la République démocratique du Congo. Le Conseil encourage ce dernier, agissant en coopération avec la MONUC et ses partenaires internationaux, à constituer une armée de base pluriethnique (...) en vue de renforcer la capacité, la discipline et le professionnalisme des FARDC¹³⁶. Il prie en outre la MONUC de coordonner les efforts déployés par la communauté internationale à cet effet et de dispenser une formation militaire (...) aux FARDC. Le Conseil va plus loin, en demandant aux autorités congolaises de mettre en place, avec l'aide de la MONUC, conformément aux normes internationales, pour les FARDC et les forces de sécurité nationales, de manière à exclure tous les candidats qui auraient commis des violations du droit international humanitaire et des violations des droits de l'homme et à engager des poursuites judiciaires contre ces personnes, le cas échéant (...)¹³⁷.

Concernant l'Unité d'assistance à l'Etat de droit, elle compte comme objectif principal de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance en RDC au moyen de l'avancement des institutions judiciaires et correctionnelles et des autres organismes apparentés, en collaboration avec les acteurs du secteur judiciaire national, les agences onusiennes et les partenaires internationaux.

¹³⁴ MONUC, *Aperçu sur les rôles...* op. cit., p. 10.

¹³⁵ MONUSCO, op cit, p 7.

¹³⁶ MONUC, *Comprendre le mandat de la MONUC*, op.cit., p. 17.

¹³⁷ §§ 30 et ss. de la résolution.





Cette Unité a soutenu la réforme du secteur judiciaire en apportant un appui technique aux autorités congolaises, notamment dans l'élaboration des plans projets ; elle recherche activement le soutien des donateurs aux projets ; elle participe à la Commission conjointe RDC-partenaires internationaux sur les questions judiciaires et correctionnelles avec une attention particulière pour les projets à impact rapide à court terme et le développement des plans stratégiques à long terme ; elle apporte aussi une assistance logistique aux efforts des partenaires congolais pour l'avancement de l'administration judiciaire et correctionnelle dans le secteur de la justice militaire et civile ; enfin, elle travaille, en collaboration avec les partenaires congolais et internationaux pour assurer l'intégration des normes internationales dans le cadre des textes et pratiques congolaises¹³⁸.

Bref, la MONUC, en coopération avec d'autres partenaires internationaux, s'est préoccupée de participer au renforcement de l'Etat de droit en RDC en apportant un appui direct à la réforme de l'appareil judiciaire et aux différentes réformes législatives.

Cette mission aussi a été transférée à la MONUSCO en ce que la résolution 1925 (2010) lui donne mandat d'aider le Gouvernement congolais à renforcer ses capacités militaires, notamment en soutenant la justice militaire et en aidant à réformer la police militaire. Pour ce qui est de la réforme de la police, la résolution renforce le mandat afin qu'en plus la MONUSCO mobilise les donateurs pour qu'ils apportent l'équipement et les fonds nécessaires à cette formation. Enfin, conformément à la Stratégie congolaise de réforme de la justice, il est demandé à la MONUSCO d'élaborer et d'exécuter au programme pluriannuel des Nations Unies pour l'appui à la justice, axé sur le développement de l'appareil de justice pénale (police, justice, prisons).

Au sujet de l'assistance électorale et la sécurisation du processus électoral, la mission de la MONUC a procédé de deux résolutions : 1496 du 28 juillet 2003 et 1565 du 1^{er} août 2004. La tâche était assurée par la Division électorale de la MONUC qui avait reçu pour mandat de fournir une assistance à la Commission électorale indépendante (CEI).

Dans le cadre des élections de 2006, elle a aidé dans le renforcement de la capacité institutionnelle de la CEI, l'élaboration et la publication de la feuille de route des élections, dans l'étude de faisabilité concernant le processus électoral, dans la mise au point du calendrier électoral préliminaire, comme dans la détermination du budget des opérations électorales et par un soutien technique afin d'assurer que le cadre législatif pour le processus soit conforme aux standards internationaux et acceptable aussi bien pour la CEI que pour la communauté internationale¹³⁹.

Quant à la sécurisation du processus, elle a été planifiée et coordonnée par le Groupe Technique de Sécurisation Electorale, créé en 2005 et qui comprenait de représentants du Gouvernement de transition, de la MONUC, de l'Union européenne et des autres grands bailleurs de fonds¹⁴⁰.

Actuellement, la résolution 1925 (2010) envisage la possibilité pour la MONUSCO d'apporter au Gouvernement de la RDC un soutien technique et logistique pour l'organisation d'élections nationales et locales, à la demande expresse dudit Gouvernement.

¹³⁸ MONUC, *idem*, p. 21.

¹³⁹ MONUC, *Aperçu des rôles...op.cit.*, p. 12. Lire aussi Mazyambo Makengo Kisala, A., *op.cit.*, pp. 176-178.

¹⁴⁰ Ses rôle et réalisations peuvent être lus dans le 20^{ème} rapport du Secrétaire général du 28 décembre 2005, § 18. La MONUC a participé à la sécurisation du processus électoral en utilisant ses moyens militaires et civils. Elle a ainsi renforcé les capacités de la Police nationale congolaise en matière de sécurité électorale. Lire Mazyambo Makengo Kisala, A., *op.cit.* pp.178-179.





AIDE DE LA BANQUE MONDIALE À LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : PROBLÈMES DE GESTION, RESPONSABILITÉ DES ACTEURS ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Par Joseph CIHUNDA HENGLELA*

*'Tshinguvu tshia kusomba, keshi kutshijikiya mangunji'*¹⁴¹
Proverbe Tshokwe

INTRODUCTION

La résolution de ce qu'il convient d'appeler aujourd'hui l'équation congolaise requiert une réflexion à la fois critique et holistique. Cette réflexion doit être faite non seulement sur ce qui est identifié comme les racines du mal congolais mais aussi et surtout sur les propositions de solutions que les dirigeants congolais ont imaginées et appliquées aux problèmes politiques, économiques et sociaux en RD Congo. L'équation congolaise est justement le sous-développement qui se traduit par la pauvreté qui, elle, cohabite paradoxalement avec la multitude de potentialités pour se développer.

La question récurrente et permanente est celle de savoir pourquoi les Congolais ne se développent pas malgré l'abondance des ressources naturelles et minières que regorgent les sol et sous-sol de leur pays. Où se situeraient les causes de l'incapacité supposée ou avérée des Congolais à propulser leur pays vers un développement autocentré, autoentretenu et durable. En tout état de cause, la persistance du sous-développement au Congo n'est pas imputable aux facteurs naturels et physiques. Il paraît également, en dépit du fait que la pauvreté s'abat sur la population, sa permanence et sa croissance sont essentiellement le fait de mauvaises politiques (leur conception et/ou application) par les autorités politiques congolaises.

Le Cardinal Laurent Monsengwo mettait en évidence la responsabilité des hommes politiques congolais dans le sous-développement du pays lorsqu'il écrivait que

« La République Démocratique du Congo souffre depuis bien longtemps d'un déficit de volonté politique. La rigueur de la réflexion qui permet d'envisager le changement doit se nourrir davantage d'une ferme volonté d'agir effectivement et de faire mieux. C'est par là que peut passer la construction d'un Congo nouveau, transformé par l'engagement et la responsabilité des uns et des autres¹⁴² ».

Dans le même ordre d'idées, Delly Sesenga Hipungu identifie les principaux maux qui ruinent la République Démocratique du Congo en soutenant que

* L'auteur est Doctorant en Droit Public/Université de Kinshasa, Consultant à Institut Electoral pour une Démocratie durable en Afrique (EISA/RDC) et Assistant du Directeur Exécutif de l'Institut pour la Démocratie, la Gouvernance, la Paix et le Développement en Afrique, IDGPA, (www.idgpa.org). Il est également membre du Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique, CODESRIA

¹⁴¹ Ce proverbe peut se traduire en ces termes : On ne pose pas sur les fourches le gong emprunté avant de le jouer. En d'autres termes, il est dérisoire de fonder toutes ses espérances sur les prêts.

¹⁴² Monsengwo Pasinya L., « Préface », in Sesenga Hipungu D., *La voie du changement. Un pari de la raison pour le Rd Congo*, Paris, L'Harmattan, 2011, 11.



« ...le Congo se trouve dans une impasse éthique due à une a-moralité politique : manque de sens du devoir, désacralisation de l'Etat et de l'autorité publique, irresponsabilité individuelle, déficit d'amour pour l'intérêt général, affaiblissement délibéré de la puissance publique, réticence à l'institutionnalisation de l'exercice du pouvoir au profit de sa personnalisation, dilution de toute culture d'Etat, déprofessionnalisation des fonctions administratives¹⁴³... ».

Ce constat d'un député national est une description réelle de l'état de la gouvernance de l'Etat congolais. Cet état de délabrement moral et matériel dû essentiellement à la qualité de l'élite politique au pouvoir et à une influence négative sur toutes les politiques publiques en matière de développement. Il en est de même de la politique relative à la coopération avec les Institutions Financières Internationales (IFI). C'est dans cette optique que se situe cette étude dont l'ambition est d'analyser les relations entre le Groupe de la Banque Mondiale et la République Démocratique du Congo. Les autorités congolaises ont eu recours aux services des IFI pour tenter de résoudre les problèmes du peuple que les moyens financiers nationaux ne pouvaient couvrir. Il se pose dès lors les questions de savoir si ce recours a permis à l'Etat congolais d'atteindre les objectifs du développement du pays et par conséquent la réduction de la pauvreté de ses habitants. Quel est l'état de cette coopération en termes de réalisations et de non accompli ? Quels sont les défis auxquels cette coopération a été confrontée ? Quelles sont les perspectives pour une réorientation de la coopération de la République Démocratique du Congo avec les institutions du Groupe de la Banque Mondiale ?

Pendant longtemps les recherches en sciences sociales en Afrique sont restées très critiques à l'égard des IFI à cause de leur responsabilité dans l'aggravation et la persistance de la pauvreté en Afrique depuis l'imposition des Politiques d'Ajustement Structurel (PAS). Les relations des pays africains avec les IFI doivent actuellement être minutieusement analysées pour jeter les bases du développement durable et autocentré en ce début du XXI^{ème} siècle et du deuxième cinquantenaire des indépendances qui vient de commencer pour la majorité des pays. En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, des options sérieuses doivent être prises pour que l'avenir ne ressemble pas au gâchis du passé. Cette étude s'est assignée l'objectif de contribuer à l'assainissement de la coopération avec les institutions du Groupe de la Banque Mondiale. Il s'avère important au stade actuel de situer les responsabilités des échecs et à partir de quelques succès, inventer une dynamique pour que les interventions du Groupe de la Banque Mondiale servent réellement la cause de la (re-) construction du pays et de lutte contre la pauvreté en République Démocratique du Congo. Le Groupe de la Banque Mondiale renferme cinq institutions internationales : la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), la Société Financière Internationale (SFI), l'Association Internationale de Développement (IDA), le Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI¹⁴⁴) et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI¹⁴⁵). Compte tenu du volume des interventions, cette réflexion se limitera à l'analyse de trois institutions : BIRD, SFI et IDA. Les expressions Groupe de la Banque Mondiale ou simplement Banque Mondiale se réfèrent dans le cadre de cette étude à ces institutions internationales.

Ainsi donc, l'étude est structurée en quatre points repartis de la manière suivante : le premier point traite du cadre juridique de la coopération entre la République Démocratique

¹⁴³ Sesenga Hipungu D, *La voie du changement. Un pari de la raison pour le Rd Congo*, Paris, L'Harmattan, 2011, 215.

¹⁴⁴ La RDC a eu à recourir au CIRDI pour quelques cas de litiges financiers avec certains créanciers secondaires dans le cadre des opérations de rachat de dettes commerciales auprès des créanciers primaires membres du Club de Londres.

¹⁴⁵ La coopération avec l'AMGI a mis longtemps pour être lancée de manière effective à cause de non versement par la RDC de sa contribution. C'est dans le cadre des activités du Projet relatif à la compétitivité du secteur privé qu'un appui financier a été apporté au Gouvernement pour adhérer formellement à l'AMGI.





du Congo et le Groupe de la Banque Mondiale, le deuxième point fait l'état des lieux de cette coopération, le troisième point établit la responsabilité des acteurs dans cette coopération et le quatrième point fait une esquisse des perspectives pour l'avenir des relations entre le Congo et la Banque du monde.

I. CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS DE LA BANQUE MONDIALE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Les fondements juridiques de la coopération de la République Démocratique du Congo avec les institutions du Groupe de la Banque Mondiale se trouvent dans les statuts de ces organisations financières et dans les instruments d'adhésion de la RD Congo. Il y a lieu de signaler que des accords ont été signés à chaque programme pour soutenir des projets spécifiques. Ces accords sont des fondements secondaires des rapports entre le gouvernement congolais avec les institutions de Bretton Woods.

Les statuts de la BIRD ont été adoptés le 22 juillet 1944 à Bretton Woods (New Hampshire) aux Etats-Unis d'Amérique. Aux termes de l'article I de ces statuts, la BIRD a entre autres objectif d'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives. Il s'agit également d'aider à la restauration des économies détruites ou disloquées par la guerre et à la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix. Le renforcement des capacités pour le développement des ressources et des moyens de production des pays les moins avancés est aussi un objectif poursuivi par la Banque Mondiale.

La Société Financière Internationale (SFI) a été créée le 25 mai 1956 à Washington et constitue une entité distincte au sein du Groupe de la Banque Mondiale¹⁴⁶. Elle a notamment pour objectif de contribuer au financement de l'établissement, de l'élaboration et de l'expansion des entreprises privées à caractère productif. La SFI s'emploie essentiellement à promouvoir le développement économique en encourageant les entreprises productives et de marchés des capitaux qui fonctionnent bien dans les pays membres¹⁴⁷.

L'Association Internationale de Développement (IDA) a été créée à Washington le 26 janvier 1960. Elle a pour objet d'encourager le développement économique à travers l'accroissement de la productivité et du niveau de vie des populations dans les régions du monde où elle est établie¹⁴⁸. Les crédits de l'IDA s'adressent essentiellement aux pays dont le revenu annuel par habitant est inférieur à 895\$US¹⁴⁹. L'IDA finance également des projets ayant pour but de préserver l'environnement, de créer des conditions propices au développement des entreprises privées, de renforcer les infrastructures ou d'appuyer les réformes visant à libéraliser l'économie des pays concernés.

Les objectifs des IFI sous examen concourent à l'atteinte du but des Nations Unies de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique et social¹⁵⁰. La RDC s'est intéressée ces agences parce qu'elle éprouvait des difficultés

¹⁴⁶ La section 6 des statuts de la SFI définit les rapports entre la Banque et la Société. Les dispositions de cette section n'empêcheront pas la Société de conclure des arrangements avec la Banque en matière d'aménagement matériel, de personnel et de services, et pour le remboursement des dépenses administratives payées par l'une des organisations pour le compte de l'autre. Rien dans cet Accord ne rendra la Société responsable des actes de la Banque et des obligations encourues par elle. La Banque ne sera pas davantage responsable des actes et obligations de la Société.

¹⁴⁷ Département de l'information des Nations Unies, *ABC...*, 60-61.

¹⁴⁸ Article I des Statuts de l'Association Internationale de Développement, Washington le 26 janvier 1960.

¹⁴⁹ Département de l'information des Nations Unies, *ABC...*, 60.

¹⁵⁰ Art. 1 par 3 de la Charte des Nations Unies, San Francisco, le 26 juin 1945.





économiques et sociales. Ces difficultés perdurent jusqu'à ces jours, malgré les quarante années de coopération. En effet, après avoir connu des années de mauvaise gouvernance politique et économique, les infrastructures socio-économiques de la RDC ont été détruites par la guerre et le pays semble en faillite. D'où la nécessité de la relance du projet de sa (re-) construction.

Cette (re-) construction ne peut se faire sans l'apport des partenaires internationaux au rang desquels figure en bonne place la Banque Mondiale. Cependant, la RDC a une histoire de coopération financière avec la BIRD, la SFI et l'IDA. Il importe de faire l'état des lieux de leurs rapports passés, d'établir la responsabilité dans gestion de l'aide et se pencher sur les perspectives d'avenir.

II. ETAT DES LIEUX DE L'AIDE ACCORDÉE PAR LA BANQUE MONDIALE À LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La RDC est membre de la Banque Mondiale et a développé la coopération avec ses différentes institutions à travers le gouvernement. La coopération avec la BIRD et l'IDA a été interrompue à l'indépendance. Elle a été relancée à partir de 1969 avant d'être suspendue en juillet 1993. Cette suspension fut occasionnée par le non-paiement par la RDC de ses arriérés sur la dette extérieure envers ces institutions multilatérales. Après cette longue période de suspension, la coopération entre la RDC et la Banque Mondiale a été relancée en juin 2002. Au cours de la période caractérisée par la suspension de la coopération, la RDC et l'IDA ont conclu en 1998 trois accords de dons relatifs à l'appui institutionnel. Ces dons en argent étaient destinés d'abord au renforcement des capacités de l'Institut National des Statistiques, INS, pour la production des indices des prix. Ensuite, à l'appui des travaux du Ministère des Mines pour l'élaboration du nouveau Code minier. Enfin, ce don devait servir également au projet de réforme bancaire initiée par la Banque Centrale du Congo. En date du 16 juin 2000, la Banque Mondiale a conclu un autre accord de don pour assurer le financement du Programme de relance économique pour un montant de 5.000.000 \$US. Pour assurer l'exécution de cet accord de financement, il a été décidé la mise en place du Bureau Central de Coordination (BCECO).

La coopération entre la RDC et la SFI date de 1970. Cette institution a contribué au capital de la Société Congolaise de Financement du Développement (SOCOFIDE devenue SOFIDE) à concurrence d'un montant de 750.000 \$US. Depuis 2007, la SFI a décidé de s'établir en RDC dans le but, semble-t-il, de mieux appuyer les entreprises du secteur privé de la RDC.

Le montant réellement emprunté, les différents rééchelonnements de la dette publique extérieure congolaise appelle un audit qui doit donner des détails sur l'affectation de ces fonds. Cette démarche a cet avantage de contribuer à l'identification des causes profondes de l'incapacité de remboursement qui a caractérisé l'Etat congolais.

Pour avoir choisi une approche qualitative, les différents montants alloués à la RDC par ces institutions ne figurent pas cette étude. Il importe par ailleurs de noter que la dette de la RDC à l'égard de la Banque Mondiale s'élevait à hauteur de 832 milliards de dollars américains avant l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE. En termes de volume de la dette publique, la Banque Mondiale était la première créancière de la RDC.

A partir du volume de dette (832 milliards de dollars), on peut déduire que les sommes d'argent empruntées étaient colossales. Mais lorsqu'on peut choisir de comparer les





montants d'argent aux réalisations qui en étaient faites en termes de développement, le bilan de la coopération peut être jugé mitigé. Non seulement les investissements réalisés avec cette aide n'ont pas généré des bénéfices pour le paiement de la dette ; mais surtout ils n'ont pas réussi à réduire la pauvreté des populations congolaises.

En outre, l'endettement international de la RDC a contribué à la désarticulation de l'Etat et à l'aggravation de la misère de la population, à l'exception de l'élite politique et de ses acolytes. Les revendications relatives aux besoins sociaux de base de la population et l'incapacité de l'Etat à y réserver une réponse satisfaisante est un trou noir de la coopération financière de la RDC avec les institutions de la Banque Mondiale.

Faut-il faire le bilan de la coopération entre la République Démocratique du Congo et les institutions du Groupe de la Banque Mondiale ? A quoi serviront les conclusions que l'on peut tirer de ces relations ? Il y a lieu quand même de répondre par la positive : réfléchir sur un essai de bilan pour projeter l'avenir de cette coopération dans l'impossibilité actuelle de l'arrêter. Le problème qui importe ne semble pas celui de rompre la coopération financière internationale mais celui de la gestion de cette coopération pour qu'elle ne devienne pas pour le pays un fardeau difficile à supporter, un frein au développement qu'elle était censée apporter. Quel bilan peut-on faire des interventions de la Banque Mondiale en République Démocratique du Congo ?

Pour répondre à cette question, il convient de faire un rappel historique de la genèse de la coopération entre la République Démocratique du Congo et les institutions financières internationales.

Comme l'écrivent Angela N. Khaminwa et Pedro Alba, la République Démocratique du Congo accédait à l'indépendance lorsque son économie entrait en récession. Cette dernière s'aggrava avec la crise politique de 1960. L'avènement de Mobutu au pouvoir amènera celui-ci à signer des accords avec les IFI sur proposition du FMI pour redresser l'économie nationale. Après des résultats éphémères¹⁵¹, des circonstances externes comme le choc pétrolier de 1973, la baisse des prix du cuivre et internes telles que la zaïrianisation, les tentatives de recours à l'économie planifiée ont conduit à l'effondrement de l'économie¹⁵².

Plongé dans ces nouvelles difficultés économiques, le pays continuait à emprunter davantage et l'incapacité de remboursement accroissait en même temps. La Banque Mondiale initia un certain nombre des mesures qui amenèrent les IFI à s'ingérer dans la gestion de l'Etat congolais faisant transparaître le fait que l'argent emprunté absorbe la souveraineté de l'Etat emprunteur¹⁵³. Ainsi

« ...la Banque en appela à des prêts réduits ou concessionnels pour le Congo en vue d'assurer que le lourd fardeau de la dette ne paralyse pas l'économie. Les donateurs, activement engagés pour assainir l'économie zaïroise, créèrent l'Office de la gestion de la dette publique (ODEGEP) en 1978 ; placèrent des équipes d'assistance technique auprès

¹⁵¹ Khaminwa NA & Alba P, « La Banque mondiale : Aller de l'avant en intégrant les leçons du passé », in Manfred Schulz (éd.), *Les porteurs du développement durable en R.D. Congo. Evolutions récentes de la vie politique, économique, religieuse, culturelle et de la société civile*, Kinshasa-Berlin, CEPAS-Editions SPEKTRUM, 2009, 480 soutiennent que dans le cadre des réformes entreprises, on enregistra l'augmentation de la taxation qui contribua au dédoublement des recettes et transforma le déficit de Z13 millions dans la première moitié de 1967 en un excédent de Z4,8 millions pendant la deuxième, ...les investissements privés augmentèrent, en partie à cause du code des investissements de 1969.

¹⁵² Khaminwa NA & Alba P, « La Banque mondiale : Aller de l'avant...op. cit., 480.

¹⁵³ Eyeffa Ekomo S, « L'ajustement structurel dans les pays d'Afrique centrale : bilan et perspectives », in Pidika Mukawa D et Tchouassi G (dir.), *Afrique centrale. Crises économiques et mécanismes de survie*, Dakar, CODESRIA, 2005, 31.





de la Banque du Zaïre et au ministère des Finances et de la planification ; et prirent la relève pour la gestion de l'Office des Douanes et des Accises dans un effort d'augmentation des recettes. En 1983, les réformes du FMI ont également permis au pays de commencer à payer ses dettes. Au cours de la période 1984-1985 le service de la dette 'a augmenté de 88% au cours des deux dernières années'. En plus, le rééchelonnement de la dette (qui était souvent en termes défavorables et apportait peu d'allègement) était un instrument souvent utilisé par le gouvernement et ses partenaires¹⁵⁴ ».

Les institutions de la Banque Mondiale vont maintenir leur présence au sein des instances gouvernementales jusqu'à la suspension de la coopération intervenue en 1993. A la reprise de la coopération en 2001, c'est la même logique qui sera maintenue sous de formes nouvelles. Ces nouvelles formes se sont traduites notamment par l'élaboration du Document de la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté, DSRP. La critique réservée à ce document est qu'il ait gardé un cordon ombilical avec les Politiques d'Ajustement Structurel (PAS). Il en diffère cependant dans le volet social qu'il a intégré en théorie. la mise en œuvre du Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR)¹⁵⁵ en République Démocratique du Congo n'a eu pour seul succès que d'avoir permis au pays d'atteindre le point d'achèvement de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPTE). Sur le plan social avant le point d'achèvement égal après le point d'achèvement.

Les conséquences sociales des PAS ont été catastrophiques surtout sur le plan social. Elles ont conduit à une implosion sociale aggravant la pauvreté : la mise au chômage de plusieurs fonctionnaires avec une incidence sur la vie familiale, la désintégration du système de santé publique et de celui de l'éducation¹⁵⁶, la montée de la délinquance occasionnée par les inégalités criantes entre les classes sociales. Fidèle Tshingombe Mulubay fait le constat selon lequel la mise en œuvre des PAS en République Démocratique du Congo depuis la reprise en 2001 ne diffère pas des politiques antérieures.

« Une observation minutieuse..., argue-t-il, permet de relever...la même démarche méthodologique avec les mêmes phases, les mêmes instruments et les mêmes objectifs. Ainsi, de l'ajustement conjoncturel à court terme avec le Programme Intérimaire Renforcé (PIR), on est passé à l'ajustement structurel de moyen terme (2002-2005) avec le Programme Economique du Gouvernement (PEG¹⁵⁷) destiné à assurer la transition entre la phase de stabilisation économique et la phase de relance de la croissance qui devait aller de pair avec la mise en chantier du DSRP prévue pour 2006¹⁵⁸ ».

Certes, l'ajustement structurel a eu des conséquences désastreuses partout en Afrique¹⁵⁹ pour les populations et les fonctionnaires de l'Etat. Il a par contre permis aux IFI de récupérer une partie de la dette. Le Président Mobutu soulignait cette sorte de dichotomie lorsqu'il dénonçait le paiement de deux milliards de dollars de 1984 à 1986 alors qu'il avait reçu pendant cette même période l'aide publique à hauteur d'un milliard de dollars. Il notait

¹⁵⁴ Khaminwa NA & Alba P, « La Banque mondiale : Aller de l'avant...op. cit., 480.

¹⁵⁵ République Démocratique du Congo, *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR)*, Kinshasa, Juillet 2006.

¹⁵⁶ Mbata Betukumesu Mangu A et al, *Universités et libertés académiques en République Démocratique du Congo. La désolation*, Dakar, CODESRIA, 2005, 13-14.

¹⁵⁷ En ce qui concerne le PIR et PEG, lire à ce sujet Ngonga Nzinga V, « Bilan du Programme Intérimaire Renforcé et Evaluation à mi-parcours du programme économique du gouvernement », *Notes de conjoncture*, Vol.1, n° 1, Octobre 2003, 13-26.

¹⁵⁸ Tshingombe Mulubay F, « Encyclique Populorum Progressio : Une vision alternative aux politiques d'ajustement », *Congo-Afrique* (Juin-Juillet-Août 2007) n°416, 392.

¹⁵⁹ Riccardi A, *La paix préventive*, Paris, Salvator, 2004, 15 citait Michel Camdessus qui constatait l'existence des zones entières plongées dans la misère par la violence de l'économie. Selon lui, ces zones «...peuvent engendrer un grand désespoir, rien ne pouvant conforter l'espoir d'un avenir meilleur pour soi ou du moins pour ses enfants » ;



avec un certain cynisme la satisfaction des Institutions Financières Internationales et la crise sociale dans le pays¹⁶⁰. Il s'exprimait en ces termes :

« J'ai lancé nombre de programmes en liaison étroite avec le FMI et la Banque Mondiale, mais aucun d'entre eux n'aboutit à la croissance et au développement espérés. Toutes les formules qui nous ont été proposées ont eu finalement l'effet inverse : des transferts négatifs de capitaux vers les pays créanciers, d'une part, davantage d'emprunts, d'autre part, pour assurer le service de la dette¹⁶¹ ».

Il naît dès lors la nécessité d'établir les responsabilités dans la mauvaise exécution des accords intervenus entre la République Démocratique du Congo et le Groupe de la Banque Mondiale et de leurs conséquences sur la population congolaise.

III. RESPONSABILITE DANS LA GESTION DE L'AIDE DE LA BANQUE MONDIALE A LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

La quête des causes de l'absence de résultats positifs à la suite des interventions du Groupe de la Banque Mondiale en République Démocratique du Congo peut se faire suivant deux périodes. Il s'agit d'une part, de la période où la gestion de l'aide était l'affaire exclusive du gouvernement de la République et d'autre part, du moment où les institutions du Groupe de la Banque Mondiale ont décidé d'accompagner le gouvernement afin de lui permettre de tenir ses engagements financiers à l'égard de ses créanciers internationaux. Comme démontré dans le cadre de l'état des lieux, la pauvreté a continué à galoper pendant toutes les deux phases de la coopération.

La première phase de la gestion des prêts obtenus du Groupe de la Banque Mondiale ressort clairement la responsabilité du gouvernement zaïrois dans les échecs répétitifs à cause du mauvais choix de politiques économiques qui n'ont pas permis à l'Etat de rembourser l'argent emprunté à des échéances convenues¹⁶². En effet, les dirigeants politiques du Zaïre ont mis en place un système de gestion publique qui a abouti à une économie de prédation et au bradage du patrimoine de l'Etat. Il faut remarquer que certaines réalisations faites avec l'argent emprunté étaient d'une grande importance pour l'économie nationale. Cependant, l'incapacité des dirigeants politiques reste la cause majeure de cette débâcle économique.

Le gigantesque complexe du barrage d'Inga ne peut être considéré comme un éléphant blanc. Mais la gestion opaque des revenus générés par la vente de l'électricité notamment aux pays étrangers handicape tout développement de ce site hydroélectrique dont la vocation est d'alimenter en énergie électrique toute l'Afrique, une partie du Moyen Orient et de l'Europe Occidentale. Au lieu de concentrer les efforts pour valoriser les investissements consentis, le gouvernement zaïrois s'adonnait aux dépenses de prestiges notamment les somptueuses dépenses de souveraineté.

Dans la deuxième phase de la coopération qui commence avec l'ingérence des Institutions du Groupe de la Banque Mondiale dans la gestion au niveau national de l'aide au développement, la responsabilité est partagée. Du côté gouvernemental, les dirigeants ont continué avec leurs attitudes prédatrices en violant les accords à travers les dépassements budgétaires, l'exécution des dépenses non prévues et la portion importante réservée aux

¹⁶⁰ Mobutu, *La dignité pour l'Afrique. Entretiens avec Jean-Louis Remilleux*, Paris, Albin Michel, 1989, 178.

¹⁶¹ Mobutu, *La dignité...* op.cit., 180-181.

¹⁶² Mukoko Samba, « Politique économique en RD C : Leçons de trois dernières décennies », *Notes de conjoncture*, Vol. 1, n° 1, Octobre 2003, 27-41.





dépenses de souveraineté¹⁶³.

La responsabilité des IFI en général et du Groupe de la Banque Mondiale en particulier réside dans le fait que la politique d'austérité imposée au gouvernement national était anti-social.

Collete Braeckman rappelle que la République Démocratique du Congo alors Zaïre avait servi dans les années 1970 de premier terrain d'expérimentation de l'ajustement structurel. Selon elle,

« ...c'est au Zaïre que fut lancée la pratique du 'recouvrement des soins de santé' obligeant les patients à payer, au moins en partie, consultations médicales et interventions, afin que les structures de santé puissent devenir autosuffisantes. L'autofinancement de l'éducation remonte également à cette période où l'on vit les parents être obligés de payer eux-mêmes les frais scolaires et les traitements des enseignants, une pratique qui perdure jusqu'aujourd'hui¹⁶⁴ ».

Mabi Mulumba note qu'au moment où le gouvernement zaïrois était en programme avec le FMI et la Banque Mondiale, la rigueur des mesures imposées par ces institutions a conduit à un blocage du fonctionnement de l'Etat et des investissements publics notamment dans le domaine des infrastructures. Le service de la dette représentait à lui seul dans le budget public 50% du montant global¹⁶⁵. Monsieur Katanga Mukumadi, alors ministre des finances, rappelait d'un ton sec aux IFI leur responsabilité dans la détérioration du secteur social du pays dans une correspondance dont il convient de reprendre l'extrait suivant :

« Faut-il rappeler qu'entre 1983 et 1986, à la demande de la BIRD, nous avons procédé au licenciement massif des professeurs d'université, des instituts supérieurs et des enseignants du primaire et du secondaire ainsi que des fonctionnaires de l'administration publique. Des projets sociaux d'utilité évidente comme les écoles et hôpitaux ont été arrêtés à la demande de votre institution¹⁶⁶ ».

La responsabilité de la Banque Mondiale peut également s'établir à travers sa contribution au développement juridique en République Démocratique du Congo. En effet, dans le cadre de ses initiatives en faveur de l'amélioration du climat des affaires, la Banque mondiale a contribué à la réforme notamment du code et du cadastre miniers, du code forestier, du code des investissements, du code du travail. Selon le Gouverneur de la Banque centrale du Congo, Jean-Claude Masangu Mulongo, les réformes structurelles ont permis « l'attrait de nouveaux capitaux tels que ceux investis dans le secteur de la téléphonie cellulaire (...) et du retraitement des minerais (...¹⁶⁷) ».

Le développement juridique et judiciaire auquel la Banque Mondiale a eu à contribuer ne pas sans reproche. Ces réformes sont teintées d'une emprunte de l'économie libérale

¹⁶³ Mabi Mulumba, *Les dérives d'une gestion prédatrice. Le cas du Zaïre devenu République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2002, 87 écrit que « ...tout au long de la Deuxième République et de la période de transition politique, les lois financière et budgétaire n'ont jamais été respectées. Ainsi, le budget de l'Etat avait cessé d'être un instrument de gestion et de développement pour devenir une source d'enrichissement d'individus en raison du mode informel de libération des crédits budgétaires ». Voir également Rwanyindo Ruzirabwoba, « Le Comportement des Finances publiques Zaïroises depuis 1960 », in Kankwenda Mbaya (dir.), *Le Zaïre. Vers quelles destinées ?*, Dakar, CODESRIA, 1992, 283-306.

¹⁶⁴ Braeckman C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Le Cri édition-Afrique Editions, 2008, 160.

¹⁶⁵ Mabi Mulumba, *Les dérives d'une gestion prédatrice...op.cit.*, 79.

¹⁶⁶ Mabi Mulumba, *Les dérives d'une gestion prédatrice...op.cit.*, 84.

¹⁶⁷ Masangu Mulongo JC, « La République Démocratique du Congo accède à l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe) », *Notes de conjoncture*, Vol. n°1, Octobre 2003, 5.





à la solde des multinationales occidentales. La Banque Mondiale a été cette intermédiaire privilégiée pour préparer et faciliter l'accès des entreprises transnationales aux ressources de la République Démocratique du Congo. Edem Kodjo dénonçait déjà l'instrumentalisation de la Banque Mondiale en ces termes :

« Le dispositif mis en place avec la participation active des pays de l'Ouest sert à canaliser leur domination, comme le montre l'action des firmes multinationales. Mais c'est grâce aux institutions financières créées par les accords de Bretton-Woods que l'Occident,..., assurent leur prédominance sur le monde. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird) imposent une vision et des concepts qui ne sont guère neutres aux Etats qui ont recours à eux. Ces institutions subordonnent leur aide à une restructuration de l'économie selon la philosophie libérale du monde occidental. Elles bouleversent les structures économico-sociales des pays qui les sollicitent, réforment leurs structures étatiques, orientent leurs économies, de sorte que la survie des Etats concernés dépend du bon vouloir de l'Occident. Ces deux organisations apparaissent le plus souvent comme le « bras armé » ou le cheval de Troie de l'Occident pour la régulation sinon la domination de l'économie mondiale¹⁶⁸ ».

Les réformes impulsées par la Banque Mondiale sont intervenues durant une période trouble pour le pays. C'est pendant la période de la guerre et à l'issue de celle-ci que la Banque Mondiale a initié ces multiples réformes structurelles. Toutes ces réformes, en croire Rigobert Minani, ont été inscrites dans le cadre de l'Ajustement structurel¹⁶⁹ qui n'a pas porté des fruits escomptés partout en Afrique¹⁷⁰. Des observations faites à l'égard de la Banque Mondiale concernent la collusion entre ses activités et les multinationales accusées de pillages de ressources naturelles de la République Démocratique du Congo. Le mutisme des IFI à l'égard du pillage de ressources naturelles et leur volte-face par rapport à la conclusion des contrats chinois¹⁷¹ est une preuve de la complicité active ou tacite des Institutions de Bretton Woods dans la déroute en République Démocratique du Congo.

La Banque Mondiale peut se satisfaire d'avoir financé la construction des écoles, des centres de santé ; d'avoir mis en place une chaîne d'approvisionnement des Antirétroviraux pour les patients vivants avec le VIH/Sida ; d'avoir financé la réforme des entreprises du secteur public ou la réhabilitation et la modernisation des infrastructures routières. Pour avoir sauvé la vie des uns et avoir soutenu la scolarité des enfants congolais, l'on peut que trouver satisfaction. Mais le problème préoccupant n'est pas celui de faire une litanie des réalisations. La coopération entre la RDC et la Banque Mondiale ne devrait pas se réduire à ces réalisations qui, même multipliées par centaine ne feront pas le développement de la RDC.

Par contre la coopération devrait être structurelle en s'appuyant dans un cadre institutionnel propice au développement durable. Or, il paraît clair que ce cadre n'existe pas encore. L'Etat

¹⁶⁸ Edem Kodjo, *L'Occident : du déclin au défi*, Paris, Stock, 1988, 75.

¹⁶⁹ Minani Bihuzo R, « La problématique des ressources minières en RD C : état de lieux et perspectives », *Congo-Afrique* (septembre 2007) n° 417, 508.

¹⁷⁰ Voir dans ce sens Gibbon P et Adebayo O Olukoshi, *Structural Adjustment and Socio-Economic Change in Sub-Saharan Africa. Some Conceptual, Methodological and Research Issues*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1996 ; Adebayo O Olukoshi, *The Elusive Prince of Denmark. Structural Adjustment and the Crisis of Governance in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1998; Atieno Ongile G, *Gender and Agriculture Supply Responses to Structural Adjustment Programmes. A Case Study of Smallholder Tea Producers in Kericho, Kenya*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1999; Mupedziswa R & Gumbo P, *Women Informal Traders in Harare and the Struggle for Survival in an Environment of Economic Reforms*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2001, Obi IC, *The Changing Forms of Identity Politics in Nigeria under Economic Adjustment. The Case of the Oil Minorities Movement of the Niger Delta*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2001.

¹⁷¹ Lire Marysse S, « Le bras de fer entre la Chine, la RD C et le FMI : la révision des contrats chinois en RD C », *Cahiers économiques et sociaux*, Vol. XXVII, n°2, novembre 2010.





en tant que partenaires a du mal à assumer les fonctions qui reviennent. En d'autres termes, les autorités gouvernementales ont institué un mode de gouvernance qui ne diffère pas de celui de la deuxième République. La gestion de la première mandature de la troisième République a démontré qu'il ne suffit pas d'avoir élu les dirigeants pour que ceux-ci se conforment aux exigences de la gouvernance démocratique et de l'Etat de droit. Le baptême des élections ne conduit pas nécessairement les dirigeants au respect de la démocratie et de l'Etat de droit.

Lorsque l'Etat failli, toute coopération avec ses partenaires ne peut qu'en subir les conséquences. L'affaire Mike Kasenga avait rappelé à beaucoup de Congolais le mauvais souvenir de la gestion prédatrice de la deuxième République. Mike Kasenga, propriétaire des Entreprises du Groupe Mike, rafla tous les marchés de réhabilitation et de modernisation des voiries de la Ville de Kinshasa. L'octroi de ces marchés s'était effectué avec une facilité suspecte. Ce contrat était signé en juin 2007 par le Ministre d'Etat en charge des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction pour le compte du Gouvernement. Enfin de compte, cet entrepreneur n'a pas réalisé les travaux convenus. Arrêté, il a été acquitté par la justice faute des preuves de sa culpabilité. Entretemps, l'Etat fut roulé dans cette affaire.

IV. PERSPECTIVES POUR UNE COOPERATION EFFICIENTE ENTRE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET LA BANQUE MONDIALE

Réfléchir sur l'avenir de la coopération entre la République Démocratique du Congo et le Groupe de la Banque Mondiale revient à tirer les leçons du passé en capitalisant les succès et en corrigeant les échecs. Il est hors de question de penser à une rupture de cette coopération ou de se résigner à voir dans les autres l'origine de notre malheur. La responsabilité de la Banque Mondiale telle qu'établie est la résultante de l'incapacité des dirigeants politiques à tenir les engagements pris à l'égard de ces Institutions Financières Internationales. Si le gouvernement zaïrois de l'époque était responsable, le FMI et la Banque Mondiale ne devaient pas se permettre de brader la souveraineté de l'Etat et contribuer à l'aggravation de la pauvreté de la population. D'où la nécessité d'élaboration d'une stratégie nationale de coopération financière.

IV.1. Vers le retour de la 'crédibilité' financière de la RD Congo sur la scène internationale

Avec l'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE¹⁷², la dette publique extérieure de l'Etat a été réduite. Cet allègement a eu pour conséquence d'offrir au gouvernement les possibilités de répondre à ces obligations financières internationales. La portion de la dette qui reste à payer est minime et elle ne peut plus constituer un obstacle à un nouvel emprunt financier international. L'on devait réfléchir pour s'engager dans un nouvel emprunt pour accélérer le développement de la République Démocratique du Congo. Il y a lieu de commencer à concevoir un plan global et ambitieux de développement de la RD Congo dont le coût financier peut aller jusqu'à plus de trente milliards de dollars. Cet emprunt devait être investi dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'énergie et des infrastructures notamment les moyens de transport. Tous ces investissements devront être réalisés dans l'objectif de remettre le Congo à sa place de grenier du continent et de dispensateur de l'eau et de l'électricité propres.

¹⁷² La dette s'élevait à hauteur de 13, 704.9 milliards de dollars, soit 125% du PIB en décembre 2009. La partie annulée est de 10.774 milliards \$US, soit 80% du total répartie comme suit : 491 millions \$US pour le FMI, 1, 832 milliards \$US pour la Banque Mondiale, 7,4 milliards \$US pour le Club de Paris et le reste pour les autres créanciers non membres du Club de Paris. La dette actuelle est restée de 2, 931 milliards \$US, soit 24% du PIB à la fin 2010. Cet allègement est le plus grand et le premier à être consenti dans le cadre de l'IPTE. Le Potentiel, www.kongotimes.info (Consulté le 14 juin 2011).





Mais un tel emprunt n'est imaginable que dans un Etat capable d'assumer toutes ses fonctions régaliennes. Un tel Etat doit être démocratique dont la gestion de la chose publique est transparente et les gouvernants sont à même de rendre compte de leur gestion. La République Démocratique du Congo n'est pas encore arrivée à ce stade. La première mandature de la troisième République a accouché d'un Etat fantôme dont les empreintes essentielles sont la mauvaise gouvernance (la corruption et l'impunité) et la violation des droits de l'homme. Dans ces conditions, il est difficile de conseiller un emprunt financier international avec des animateurs des institutions publiques dont le leadership dans la gestion a des limites substantielles sinon congénitales. Un renouvellement du personnel politique par des élections libres et transparentes peut changer de perspectives pour l'instauration en République Démocratique du Congo d'un Etat de droit réellement démocratique¹⁷³.

La crise politique née au lendemain des élections présidentielle et législatives du 28 Novembre 2011 n'augure pas un lendemain meilleur pour la RDC. Le processus démocratique a reçu un plomb dans l'aile. L'avènement de l'Etat de droit est hypothéqué. Il est difficile dans ce contexte d'envisager une coopération financière avec des autorités politiques dont la légitimité est douteuse.

IV.2. Nécessité d'un Cadre de Concertation pour la gestion des emprunts internationaux en RD Congo

Comme le reconnaît bien la Banque Mondiale,

« Les politiques qui s'appuient sur le consensus, la participation et la transparence ont des effets plus durables. Un cadre institutionnel bâti sur ces principes et sur des partenariats rassemblant tous les pans de la société civile est l'une des conditions du développement¹⁷⁴ ».

Dans ce même ordre d'idées, Ruth Meena pensait que

« ...the aid process has to be transparent and participatory. The targeted population should participate not as passive actors but effective actors who are able to autonomously identify their own problems and articulate their needs¹⁷⁵ ».

Ces deux auteurs soulignent la nécessité de participation populaire dans le processus de développement en Afrique. Cette question est déjà prise en charge par le NEPAD dont la mise en œuvre dépend du bon vouloir des partenaires internationaux de l'Afrique et des Chefs d'Etat et de gouvernement africains.

Plus que dans le passé, la Société civile est aujourd'hui organisée pour participer à ce forum de concertation dont les avis tant dans le processus d'emprunt, de gestion que de remboursement seront obligatoires et conformes. Il faut saluer l'initiative de l'Eglise catholique qui a demandé au Gouvernement des informations sur l'affectation des fonds issus de l'atteinte du point d'achèvement. Cependant, il y a lieu de pousser l'action plus loin jusqu'à l'institutionnaliser à travers un forum de concertation permanent.

¹⁷³ Banque Mondiale, *Le développement au seuil du XXI^e siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000*, Washington, 2000, 9.

¹⁷⁴ Banque Mondiale, *Le développement au seuil du XXI^e siècle...op. cit.*, 3.

¹⁷⁵ Meena R, « Democracy, Good Governance, and Popular Participation. What Role for Donors? », in Kifle H, Adebayo O Olukushi & Wohlgemuth L (ed.), *A New partnership for African Development. Issues and Parameters*, Uppsala, Nordiskainstitutet, 1997, 44 (40-45).

CONCLUSION

L'accélération du développement de la République Démocratique du Congo nécessite des moyens financiers énormes. Les sources de ces moyens sont d'abord internes puis externes à travers la coopération avec les institutions financières dont celles du Groupe de la Banque mondiale. Eu égard à l'expérience peu reluisante du passé, la République Démocratique du Congo devra créer un cadre à la fois législatif et institutionnel pour la gestion des emprunts internationaux. Le plus important est de noter que le nouveau processus d'emprunt doit être une initiative partagée par toute la communauté nationale qui sera appelée à participer à la gestion des projets qui ont occasionné ces emprunts. Il paraît hors de question aujourd'hui que les IFI s'inscrivent dans une coopération où le peuple congolais ne sera pas suffisamment impliqué. Si la rectitude des IFI qui leur permet de ne croire qu'à la raison qui est la leur, les poussera également à tirer les leçons de leur coopération avec la République Démocratique du Congo¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Cfr Amin S., *Financial Crisis ? Systematic Crisis ?*, Dakar, CODESRIA, 2010.

REFERENCE

- Adebayo O Olukushi, *The Elusive Prince of Denmark. Structural Adjustment and the Crisis of Governance in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1998.
- Amin S., *Financial Crisis ? Systematic Crisis ?*, Dakar, CODESRIA, 2010.
- Atieno Ongile G, *Gender and Agriculture Supply Responses to Structural Adjustment Programmes. A Case Study of Smallholder Tea Producers in Kerico, Kenya*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1999.
- Banque Mondiale, *Le développement au seuil du XXI^e siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000*, Washington, 2000.
- Braeckman C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Le Cri édition-Afrique Editions, 2008.
- Département de l'information des Nations Unies, *ABC des Nations Unies*, New York, 2001.
- Edem Kodjo, *L'Occident : du déclin au défi*, Paris, Stock, 1988.
- Eyeffa Ekomo S, « L'ajustement structurel dans les pays d'Afrique centrale : bilan et perspectives », in Pidika Mukawa D et Tchouassi G (dir.), *Afrique centrale. Crises économiques et mécanismes de survie*, Dakar, CODESRIA, 2005, 25-38.
- Gibbon P et Adebayo O Olukoshi, *Structural Adjustment and Socio-Economic Change in Sub-Saharan Africa. Some Conceptual, Methodological and Research Issues*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1996.
- Khaminwa NA & Alba P, « La Banque mondiale : Aller de l'avant en intégrant les leçons du passé », in Manfred Schulz (éd.), *Les porteurs du développement durable en R.D. Congo. Evolutions récentes de la vie politique, économique, religieuse, culturelle et de la société civile*, Kinshasa-Berlin, CEPAS-Editions SPEKTRUM, 2009, 479-493.
- Le Potentiel, www.kongotimes.info (Consulté le 14 juin 2011).
- Mabi Mulumba, *Les dérives d'une gestion prédatrice. Le cas du Zaïre devenu République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2002.
- Marysse S, « Le bras de fer entre la Chine, la RD C et le FMI : la révision des contrats chinois en RD C », *Cahiers économiques et sociaux*, Vol. XXVII, n°2, novembre 2010.
- Masangu Mulongo JC, « La République Démocratique du Congo accède à l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) », *Notes de conjoncture*, Vol. n°1, Octobre 2003, 3-6.
- Mbata Betukumesu Mangu A et al, *Universités et libertés académiques en République Démocratique du Congo. La désolation*, Dakar, CODESRIA, 2005, 1-45.
- Meena R, « Democracy, Good Governance, and Popular Participation. What Role for Donors? », in Kifle H, Adebayo O Olukushi & Wohlgemuth L (ed.), *A New partnership for African Development. Issues and Parameters*, Uppsala, Nordiskainstitutet, 1997, 40-45.
- Minani Bihuzo R, « La problématique des ressources minières en RD C : état de lieux et perspectives », *Congo-Afrique* (septembre 2007) n° 417, 501-518.
- Mobutu, *La dignité pour l'Afrique. Entretiens avec Jean-Louis Remilleux*, Paris, Albin Michel, 1989.



Monsengwo Pasinya L, « Préface », in Sesenga Hipungu D, *La voie du changement. Un pari de la raison pour le Rd Congo*, Paris, L'Harmattan, 2011.

Mukoko Samba, « Politique économique en RD C : Leçons de trois dernières décennies », *Notes de conjoncture*, Vol. 1, n° 1, Octobre 2003, 27-41.

Mupedziswa R & Gumbo P, *Women Informal Traders in Harare and the Struggle for Survival in an Environment of Economic Reforms*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2001.
Obi IC, *The Changing Forms of Identity Politics in Nigeria under Economic Adjustment. The Case of the Oil Minorities Movement of the Niger Delta*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2001.

Ngonga Nzinga V, « Bilan du Programme Intérimaire Renforcée et Evaluation à mi-parcours du programme économique du gouvernement », *Notes de conjoncture*, Vol.1, n° 1, Octobre 2003, 13-26.

République Démocratique du Congo, *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR)*, Kinshasa, Juillet 2006.

Riccardi A, *La paix préventive*, Paris, Salvator, 2004.

Rwanyindo Ruzirabwoba, « Le Comportement des Finances publiques Zaïroises depuis 1960 », in Kankwenda Mbaya (dir.), *Le Zaïre. Vers quelles destinées ?*, Dakar, CODESRIA, 1992, 283-306.

Sesenga Hipungu D, *La voie du changement. Un pari de la raison pour le Rd Congo*, Paris, L'Harmattan, 2011.

Statuts de l'Association Internationale de Développement, Washington le 26 janvier 1960.

Statuts de la Société Financière Internationale, Washington, 25 mai 1955.

Statuts de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, Bretton Woods, le 22 juillet 1944.

Tshingombe Mulubay F, « Encyclique Populorum Progressio : Une vision alternative aux politiques d'ajustement », *Congo-Afrique* (Juin-Juillet-Août 2007) n°416, 381-396.

LES INTERVENTIONS DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO: BASE JURIDIQUE, BILAN ET PERSPECTIVES

Par Paulin PUNGA KUMAKINGA *

I. INTRODUCTION : crise et fondement juridique de l'intervention du FMI en RDC

Dès le lendemain de l'accession de la République démocratique du Congo¹⁷⁷ à la souveraineté nationale et internationale, le 30 juin 1960, éclatait une grave crise politique et institutionnelle, qui s'est répercutée dans le secteur socio-économique et financier.

La mutinerie de la force publique, qui fut le fait déclencheur de la crise, entraîna une rupture formelle de la coopération bilatérale entre le Congo et la Belgique¹⁷⁸, et par conséquent, un départ massif du personnel expatrié qui tenait l'administration publique et la justice, ainsi que le secteur public dans son ensemble.

L'absence du personnel qualifié dans les rouages de l'administration affecta gravement l'économie, tant le secteur productif tout entier était mis en mal.

Bientôt, le gouvernement congolais se trouva privé des moyens financiers pour faire face à la crise multiforme qui sévissait dans le pays, le Katanga et le sud-Kasaï¹⁷⁹ ayant choisi de faire sécession face au pouvoir de Kinshasa, alors Léopoldville.

L'assistance internationale à laquelle le gouvernement avait fait appel dès juillet 1960 n'était pas que militaire¹⁸⁰, elle était également technique mais aussi financière.

En effet, s'agissant de l'assistance économique-financière, le gouvernement de Léopoldville ne put s'adresser qu'aux Nations-unies, tant l'Etat Congolais ne pouvait, à cette époque, prendre directement langue avec le Fonds monétaire international (FMI) qui ne le reconnaissait guère comme Etat membre¹⁸¹.

Au début de la deuxième République, Mobutu qui a hérité d'une situation socio-politico-économique chaotique, entreprit des réformes, notamment dans le domaine économique. Développement économique et indépendance économique, tels étaient les grands objectifs

* **Assistant à la Faculté de Droit/Université de Kinshasa, membre du CODESRIA**

¹⁷⁷ A peine les festivités marquant l'indépendance terminées, le 5 juillet 1960, le Congo devait faire face à la mutinerie de la Force publique partie de la base de Thysville, actuellement Mbanza Ngungu avant de gagner tout le territoire national.

¹⁷⁸ Les interventions militaires belges, exceptées celles qu'autorisait l'accord de Luluabourg, eurent lieu sans l'autorisation du gouvernement congolais, en violation du Traité d'amitié signé la veille de l'indépendance. C'est pourquoi, par un télégramme écrit à partir de Kindu le 14 juillet 1960, Kasa Vubu et Lumumba rompirent les relations diplomatiques avec la Belgique.

¹⁷⁹ Le Katanga et le Kasaï, deux provinces minières, sont historiquement les plus grands contributeurs au budget de l'Etat congolais. Leur sécession annoncée successivement le 11 juillet et le 8 août privait le gouvernement central des ressources de son action.

¹⁸⁰ L'assistance militaire était demandée pour faire face à la situation sécuritaire dégradée par la mutinerie de la Force Publique et l'agression belge ; l'assistance technique pour combler la carence en personnel administratif et l'assistance financière pour faire face à la crise financière.

¹⁸¹ Le Congo est formellement devenu membre du Fonds monétaire international le 28 septembre 1963. Cependant, le 7 juin 1961, le Président Kasa Vubu adressait au Secrétaire Général des Nations Unies une lettre dans laquelle il sollicitait une aide financière. Voy. "L'aide financière au Congo et l'accord Congo-ONU du 10 juin 1961", *Etudes congolaises*, n°1, Mars 1961, pp. 11-18.



qu'il s'était assigné dès l'installation du nouveau régime¹⁸².

L'euphorie économique des années 1967-1972, attribuée tantôt à la réforme monétaire de 1967, tantôt à la bonne tenue du cours du cuivre¹⁸³, suscita dans le chef du Président de la République un sentiment de fierté, mais quelque peu teinté d'orgueil vis-à-vis des partenaires internationaux. En effet, dans l'une de ses allocutions légendaires, on pouvait percevoir cette méfiance vis-à-vis des institutions financières internationales:

le nouveau régime a refusé les baisés de Juda de la haute finance et a pris des mesures de politique monétaire et d'assainissement financier qui s'imposaient, d'abord pour lutter contre le marché noir et la hausse des prix et secondement pour contrôler le change et assurer au franc congolais sa juste valeur.¹⁸⁴

Toutefois, il importe de noter que le FMI n'était pas, pendant cette période, totalement mis à l'écart par le régime de Mobutu. Car, à partir de 1966, il y a eu une nette coopération avec cette institution, mais qui a tourné entre autres autour du programme d'assistance technique, d'appui logistique et d'aide financière¹⁸⁵. Par exemple, entre 1966 et 1969, les montants de l'assistance technique apportée à la RDC par le FMI s'élevaient à 246000 dollars U S¹⁸⁶.

Mais le temps des vaches grasses ne fut pas long. Car dès 1973, la manifestation de la crise était bien réelle et celle-ci était ressentie par la population Zaïroise. Pour avoir profondément effondré le tissu économique, cette crise de la première moitié de la décennie 70 exigea une intervention énergique du Fonds monétaire international.

La crise de l'économie zaïroise devait très rapidement engendrer une crise de la dette envers les partenaires extérieurs. Son origine trouvait une explication aussi bien dans l'environnement international que national.

Lorsqu'entre 1967 et 1972, l'économie congolaise (zaïroise) était en pleine croissance, et que la bonne tenue du cuivre sur le marché mondial devait ramener au Congo d'importantes devises, le gouvernement entreprit de lancer des grands investissements dits de «prestige»¹⁸⁷, dont le barrage hydroélectrique d'Inga et la ligne Inga-Shaba, la cité de la voix du zaïre, la sidérurgie de Maluku, le centre de commerce international du zaïre (CCIZ)¹⁸⁸, etc.

En même temps, suite à l'augmentation du prix du pétrole sur le marché mondial, les banques occidentales furent tellement inondées des pétrodollars que les Etats occidentaux commençaient à encourager l'emprunt des Etats du sud. Ainsi, ce fut pour la plupart de ces pays, en l'occurrence, le Congo, la période de l'endettement aveugle¹⁸⁹, mais surtout de l'endettement non productif¹⁹⁰.

¹⁸² Mobutu, *Discours, allocutions et messages 1965-1975*, tome 1, Paris, Editions J.A., 1975, p. 130.

¹⁸³ Mukoko Samba, "Politique économique en RDC : leçons des trois dernières décennies", *Notes de conjoncture*, vol. 1, n°1, octobre 2003, p. 30.

¹⁸⁴ Mobutu, *op. cit.*, p. 30.

¹⁸⁵ Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale (RDC), *Annuaire de la coopération*, Kinshasa, 2007, pp. 4-5.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ Les investissements de prestige sont ces investissements de consommation, c'est-à-dire ceux qui n'apportent rien en termes d'espèces financières. Certains les ont qualifiés d'«éléphants blancs».

¹⁸⁸ Baharanyi Nacyimba, S., "République démocratique du Congo: atteinte du point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés: enjeux et perspectives", *Congo-Afrique*, n°448, octobre 2010, p. 650.

¹⁸⁹ Mbaya J. Kankuenda, *L'économie politique de la prédation au Congo-Kinshasa. Des origines à nos jours 1885-2003*, Kinshasa, Montréal-Washington, Editions Iredes, 2005, p. 126.

¹⁹⁰ Baharanyi Nacyimba, S., *op. cit.*, p. 650.





Alors que la dette constituait déjà un trait perceptible et dominant de la crise économique, les mesures de Zaïrianisation accélérèrent la descente aux enfers de l'économie zaïroise (congolaise).

Face à de nombreuses difficultés de gestion du pays, le Président Mobutu et son gouvernement décidèrent d'en appeler formellement aux partenaires internationaux dont le Fonds monétaire international.

Mais sur quelle base le Fonds monétaire international devait-il intervenir au Zaïre de l'époque ?

C'est à ce niveau qu'il convient de rappeler que le Fonds monétaire international a été créé pour favoriser la coopération monétaire entre ses membres (les Etats industrialisés) en vue du maintien d'un système monétaire stable et apte à favoriser l'accroissement du commerce international et à aider les Etats à réduire les déséquilibres temporaires de leur balance des paiements, en leur fournissant une aide monétaire conditionnelle¹⁹¹.

Comme on le voit, quoiqu'invité expressément par le gouvernement zaïrois, le Fonds monétaire international devait intervenir pour atteindre les objectifs que lui assigne l'article premier de ses statuts¹⁹².

Les interventions formelles du FMI en République démocratique du Congo se sont faites d'abord à travers des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel et ensuite, tout récemment, à travers l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE).

II. APERÇU ET EVALUATION DES INTERVENTIONS DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL EN RDC

II.1. Le FMI et les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel

Les programmes de stabilisation ne sont pas en fait différents des programmes d'ajustement structurel. Ceux-ci sont venus intensifier l'intervention commencée par les premiers et ce, avec des mesures plus rigoureuses que lors de la mise en œuvre des programmes de stabilisation.

Quoiqu'il en soit, à travers les deux types de programmes, il a été procédé à un ajustement des structures macroéconomiques qui connaissaient de sérieux déséquilibres. Il s'agissait,

¹⁹¹ Musulay Mukonde, P., *Droits et obligations démocratiques en Afrique subsaharienne francophone*, thèse de doctorat en droit, Université de Montréal, 1999, p.250.

¹⁹² Aux termes de l'article I de ces statuts, les buts du Fonds monétaire international sont les suivants:

- i. Promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux.
- ii. Faciliter l'expression et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres, objectifs premiers de la politique économique ;
- iii. Promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les Etats membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes.
- iv. Aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les Etats membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial ;
- v. Donner confiance aux Etats membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale;
- vi. Conformément à ce qui précède, abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances de paiements des Etats membres.





plus concrètement, de « rééquilibrer la balance de paiement par la réduction de la demande interne (consommation et investissement) afin de faire face au service de la dette dont les termes se sont renchérissés par la hausse de taux ». ¹⁹³

II.1.1. Les programmes de stabilisation de 1976-1977

Il s'agit de deux programmes conçus par le gouvernement zaïrois, avec l'assistance du Fonds monétaire international : le premier en 1976 et le second en 1977 ¹⁹⁴.

En effet, la politique d'endettement désordonnée menée par la RDC entre 1967 et 1972 a fait qu'au 31 décembre 1973, le montant de la dette s'élevait à environ trois millions de dollars américains ¹⁹⁵, avant de se retrouver avec un encours de près de 2 milliards de US à la fin 1977 ¹⁹⁶.

D'après Mobutu, ¹⁹⁷ les engagements contractés par le gouvernement à travers le premier programme s'articulaient principalement sur les éléments suivants:

- 1° l'ajustement du taux de change qui visait à permettre un transfert de ressources en faveur du secteur des exploitations et à ramener la consommation publique et privée en termes réels à l'offre de biens et services;
- 2° une politique restrictive des importations pour ne pas accroître le volume d'arriérés de paiements extérieurs;
- 3° la compression des dépenses publiques, en les fixant à 680 millions de zaïres, contre 745 millions en 1975, et en plafonnant à 90 millions de zaïres les dépenses en devises de l'Etat, de manière à dégager à la fois le volume de financements et d'approvisionnements nécessaires à l'économie nationale;
- 4° la limitation des crédits à 170 millions de zaïres, soit 110 millions en faveur des entreprises et des particuliers, et 60 millions de zaïres en faveur de l'Etat;
- 5° l'ajustement des salaires et des prix;
- 6° le réaménagement de la dette à moyen et long termes, afin d'en alléger la charge en 1976 et au cours des années ultérieures.

Ce programme qui devait être mis en œuvre sur trois ans, soit jusqu'en mars 1979 a connu une interruption brutale, parce que ses objectifs n'étaient pas atteints. En effet, dans le discours officiel ¹⁹⁸, les résultats atteints n'ont pas été heureux s'agissant particulièrement de la gestion des paiements extérieurs et des finances publiques.

Si la gestion des finances publiques n'a pas été orthodoxe, l'on ne pouvait vraisemblablement pas attendre des résultats heureux. En réalité, ce programme n'a pas pu poursuivre son exécution suite au non-respect des critères quantitatifs (crédits net à l'Etat, Avoirs extérieurs

¹⁹³ Sesanga Hipungu Dja Kaseng Kapitu, *Espace socio-politique et sécurité de l'Etat en Afrique subsaharienne*, thèse de doctorat, Université de Grenoble II, 2001, p. 523.

¹⁹⁴ Mobutu sese Seko, *Discours, allocutions, messages 1976-1981*, tome 2 : (1979-1981), Paris, Editions J.A., 1983, p. 50.

¹⁹⁵ Idem, p. 44.

¹⁹⁶ Baharanyi Naciyimba, S., *op. cit.*, p. 651.

¹⁹⁷ Mobutu sese Seko, *op. cit.*, p. 51.

¹⁹⁸ Idem





Nets) dû à la non maîtrise des dépenses de l'Etat consécutive aux deux guerres du Shaba¹⁹⁹, qui avaient occasionné des dépenses extrabudgétaires.

Puisque les équilibres financiers ne pouvaient être atteints dans ce contexte et que les espoirs de relance économique s'amenuisaient, la décision courageuse était de rompre la poursuite de l'exécution du programme, en tirant toutes les conséquences possibles en termes de responsabilité.

Suite à l'échec avoué du premier programme, le gouvernement entreprit de concocter un deuxième programme de stabilisation qualifié de «programme de redressement» par le régime. Les objectifs de ce plan étaient essentiellement financiers, c'est-à-dire il visait le rétablissement des équilibres dans les finances publiques.

Cependant, tout comme le premier, ce programme ne remportera guère de succès. Et pour ne pas endosser seul cet échec, Mobutu s'évertua de convaincre que la partie congolaise avait bien respecté ses engagements, en procédant entre autres :

- au règlement des arriérés d'intérêts accumulés en 1975 et en septembre 1976;
- à la négociation auprès du Fonds monétaire international d'un crédit stand-by ;
- à la constitution des provisions pour le règlement d'arriérés au titre d'amortissement du capital dus par les banques et exigibles entre le 1^{er} octobre 1976 et le 28 février 1977, et ultérieurement.²⁰⁰

Pour partager avec les partenaires internationaux la responsabilité de l'échec de ce programme, Mobutu²⁰¹ se contenta de dénoncer une promesse non tenue :

souvenez-vous des fameux 250 millions de dollars que, sous l'égide de la First National City Bank, un consortium des banques privées avait promis de mettre à la disposition du Zaïre et qui, à ce jour, ne constituent qu'un vague cauchemar pour tout responsable économique de mon pays.

La question qui mérite d'être posée est celle de savoir quelle serait la situation financière si cet argent était effectivement déboursé par ces banques privées ? En serait-il autrement alors que lors de chaque voyage à l'étranger, le Président Mobutu se déplaçait avec des malles bourrées de devises fortes en quantité appréciable?²⁰² D'après Emmanuel Dungia,²⁰³ de 1965 à 1978, la gestion désastreuse est le fait des dépenses de prestige et d'actions d'éclat dérisoires pour satisfaire les besoins infantiles d'un mégalomane.

Comment pouvait-on admettre ce paradoxe entre cet appel lancé aux partenaires financiers internationaux dans le but d'endiguer la crise économique - financière et cette gestion désastreuse des devises, caractérisée par l'insouciance et la prodigalité?

En tout état de cause, ces deux premiers programmes de stabilisation qui visaient à arrêter le processus de détérioration de l'économie nationale et de réduire le taux d'inflation²⁰⁴, avaient manifestement échoué.

¹⁹⁹ Baharanyi Nacyimba, S., *op. cit.*, p. 652.

²⁰⁰ Mobutu sese Seko, *op. cit.*, p. 52.

²⁰¹ Idem.

²⁰² Dungia, E., *Mobutu et l'argent du Zaïre. Révélations d'un diplomate, ex-agent des services secrets*, Paris, l'Harmattan, 1992, p. 111.

²⁰³ Idem, p. 15.

²⁰⁴ Mukoko Samba, *op. cit.*, p. 30.





Malgré la gabegie financière caractérisée, l'économie zaïroise, tout comme le pays, était soutenue difficilement du bout des bras et ne pouvait, d'après les termes de Fernand Tala-Ngai²⁰⁵, résister à un lâchage.

Ne pouvant laisser tomber les bras, le Président de la République conçut un nouveau programme d'investissement public qu'il nomma «Plan Mobutu», en référence à son propre nom. Curieusement, le gouvernement zaïrois présente son plan de redressement à un forum international et s'engage en même temps à réaliser un programme de stabilisation sous la supervision du FMI²⁰⁶. Malheureusement, tout comme les précédents, le «Plan Mobutu» mourut également de sa belle mort sans que les nombreux projets qu'il contenait n'aient eu le temps de concrétiser les espoirs qu'il avait suscités²⁰⁷.

Mobutu²⁰⁸ lui-même expliquait la concomitance de deux plans par le fait que dans le «Plan Mobutu», il y avait un volet de la «stabilisation économique et financière par le contrôle et la régulation de la demande».

Pourquoi le gouvernement, qui avait déjà du mal à réussir l'application d'un programme économique, pouvait-il en embrasser deux du coup?

L'échec des programmes de stabilisation économique et financière a emmené le FMI à durcir ses mesures de réforme au début de la décennie 80 à travers les programmes dits "d'ajustement structurel".

II.1.2. Les Programmes d'ajustement structurel de 1983 et 1989

Avant la conclusion des programmes d'ajustement structurel avec et sous l'égide du FMI, il importe que l'on retienne que d'autres programmes de stabilisation avaient été conclus entre 1978 et 1981. C'est puisqu'ils semblaient maintenir le statu quo qu'il fallait passer à la vitesse supérieure, avec des mesures beaucoup plus draconiennes.

L'ajustement structurel en effet est un processus institutionnel qui se traduit par l'adoption d'accords économiques et financiers par des pays en développement avec les institutions de Bretton Woods. Ces dernières cautionnent un programme de réformes en échange de concours financiers apportés pour l'essentiel par des bailleurs bilatéraux.

Selon le FMI, l'ajustement structurel est un processus qui vise à rétablir la balance extérieure courante de façon à réduire les baisses de production à court terme et à préserver la capacité de l'économie à poursuivre sa croissance²⁰⁹. C'est pour atteindre entre autres cet objectif que le premier programme d'ajustement structurel a été négocié et conclu en septembre 1983.

En effet, conscient de l'incapacité de son gouvernement à faire face à la dégradation structurelle de l'économie du pays, Mobutu signa une lettre d'intention le 12 septembre 1983 pour solliciter l'intervention du FMI à travers un programme qui consistait à:

²⁰⁵ Tala-Ngai, F., *RDC de l'an 2001: déclin au déclin?*, Kinshasa, Editions Analyses sociales, 2001, p.145.

²⁰⁶ Mukoko Samba, *op. cit.*, p. 30.

²⁰⁷ Idem, p. 31.

²⁰⁸ Mbaya J. Kankwenda, *op. cit.*, p. 130.

²⁰⁹ Bakandeja wa Mpungu, G., *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République démocratique du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Larcier-Afrique éditions, 2006, p. 157.





- 1° restaurer progressivement les équilibres fondamentaux, notamment ceux de la balance des paiements et des finances publiques.
- 2° relancer l'économie, diminuer les pressions inflationnistes;
- 3° restaurer la crédibilité interne et externe grâce à une gestion financière saine, transparente et rigoureuse²¹⁰.

Ayant pris conscience de l'engagement politique du gouvernement à assurer le redressement économique, le FMI décida en septembre 1983, d'appuyer financièrement le programme de réforme économique du gouvernement qui avait été mis en place. Il fallait pour cela libéraliser tous les secteurs de l'économie et engager des réformes profondes portant sur la monnaie, la politique de change, l'amélioration de la gestion des finances publiques ainsi que sur la libéralisation des prix, du commerce et les paiements extérieurs²¹¹.

Menées rigoureusement par le gouvernement Kengo, pendant deux ans, les réformes structurelles purent aboutir à quelques résultats, notamment dans le domaine macro-économique. Par exemple, la libéralisation des changes et du commerce permit l'assainissement des circuits de distribution des biens et services et la reprise des investissements privés. En matière des prix, les efforts de stabilisation se traduisirent par une progression de l'indice des prix de 19% en 1984, de 39% en 1985 et de 38,3% en 1986²¹². Dans le cadre du service de la dette, pendant les deux ans d'exécution du programme, le Zaïre a payé deux milliards de dollars à ses créanciers occidentaux, alors qu'il n'a reçu qu'un milliard d'aide pendant la même période²¹³.

Comme on le voit, les résultats économiques atteints de 1983 à 1986 furent très encourageants tant au niveau de la maîtrise de la gestion des finances publiques malgré les dépenses imprévues, que du point de vue de l'évolution des prix et du taux de change du Zaïre-monnaie²¹⁴.

Cependant, ces résultats ne peuvent pas occulter la détérioration grave de la situation sociale²¹⁵ qui a d'ailleurs entraîné l'interruption brutale de l'exécution de ce programme d'ajustement économique et financier. En effet, du fait que le programme d'ajustement qui était en exécution préconisait le retrait de l'Etat des secteurs sociaux de la santé et de l'éducation, l'assainissement massif des agents de la fonction publique, ses effets furent

²¹⁰ Mobutu sese Seko, *Discours prononcé à l'occasion de l'ouverture solennelle de la session extraordinaire du MPR, Kinshasa*, le 17 mai 1984, p. 10.

²¹¹ Mutamba Lukusa, G., *Congo/Zaïre. La faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements (1988-1999)*, Tervuren-Paris, Institut Africain-CEDAF- l'Harmattan, 1999, p. 19.

²¹² Idem, pp. 19-20.

²¹³ Mobutu, *Dignité pour l'Afrique. Entretiens avec Jean-Louis Remilleux*, Paris, éditions Albin Michel, 1989, p. 178.

²¹⁴ Mutamba Lukusa, G., *op. cit.*, p. 19.

²¹⁵ Kalele-ka-Bila, *Le FMI et la situation sociale au Zaïre. Basusu na bisengo, basusu na mawa !*, Lubumbashi, Laboratoire des sciences sociales appliquées (labossa), 1984, pp. 14-23, montre comment suite aux politiques de dévaluation, de libéralisation, de blocage des salaires, de diminution des dépenses de l'Etat : le 1^{er} novembre 1983, beaucoup de ménagères furent très désagréablement surprises de la rareté du sac de farine dont le prix passa de 350 zaïres à 800 zaïres entre septembre et début novembre ; le PDG de la Gécamines de l'époque, le citoyen Uamba Kyamitala, avait reçu un blâme très sévère de la part du Bureau du Président de la République pour avoir, contrairement aux instructions du FMI, procédé à une augmentation des salaires de ses agents d'exécution; après le dernier crédit de 850 millions de dollars US reçu du FMI, une ordonnance présidentielle et un arrêté ministériel du Département de la fonction publique avaient dû être immédiatement signés pour mettre précipitamment fin à la carrière de 2.212 agents de commandement. Dénonçant également un «libéralisme autoritaire» imposé par les PAS entre 1981 et 1990, André Mbata Betukumesu Mangu et alii, *Universités et libertés académiques en République démocratique du Congo*, Dakar, Codesria, 2005, p. 14 déplorent la réduction des salaires du personnel de l'université, la suppression des bourses, de la restauration et du logement des étudiants, des frais de fonctionnement alloués aux établissements et de subventions de recherche, la fermeture des bibliothèques et des laboratoires, etc.





durement ressentis et provoquèrent une grogne sociale qui obligea le Comité central du MPR, réuni à sa deuxième session extraordinaire en juin 1986, de limiter à 10% des recettes d'exportation, le paiement du service de la dette extérieure²¹⁶. Mécontent de cette décision, le FMI arrêta unilatéralement son soutien au programme en signe de protestation pour non-respect des engagements par la partie congolaise.

La même situation se répéta avec le programme qui avait été conclu en juin 1989, trois ans après l'arrêt du premier programme d'ajustement structurel. En effet, ce nouveau programme, pour corriger les effets néfastes du précédent, intégrait une dimension sociale dans l'ajustement économique et financier. Mais, suite à la disparition de 450 millions USD représentant les recettes d'exportation du cobalt, ce programme fut arrêté en décembre 1989 pour non-respect des critères²¹⁷.

L'arrêt de ce programme inaugurerait une décennie de non coopération structurelle entre le FMI et la République démocratique du Congo alors Zaïre. La conséquence logique était l'accumulation des arriérés de dette. Il faut ici signaler que la dette extérieure de la RDC en fin 1980 avait atteint déjà 4,5 milliards de dollars. De sorte que, la décennie 90 ne devait que contribuer à son envol²¹⁸ suite à l'absence d'un programme formel avec le FMI et par conséquent à l'accumulation des arriérés.

Voici comment le processus vers l'arrêt de la coopération structurelle avec le FMI et, partant avec tous les bailleurs des fonds internationaux est décrit par Baharanyi Naciyimba²¹⁹ :

Ainsi, en avril 1990, la RDC est déclarée inéligible aux ressources du FMI, qui est comme un dernier avertissement, suivi en décembre 1992 par la déclaration de non coopération faite par le FMI, qui est un bannissement de la communauté financière internationale. Enfin, vint en juin 1994, la suspension des droits de vote et connexes.

Interrompue en juin 1989, la coopération structurelle avec les institutions financières internationales dont le FMI reprendra en juin 2001 sous un autre mode d'intervention appelé «Initiative Pays Pauvres Très Endettés» (IPPTE).

II.2. Le Fonds monétaire international et l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés en RDC

L'Initiative Pays Pauvres Très Endettés est une nouvelle version des programmes d'ajustement structurel imaginée par les bailleurs des fonds internationaux. Cependant, pour marquer la différence avec les PAS des années 80, il importe d'expliquer le concept de l'IPPTE, d'en dégager les critères d'éligibilité et de passer en revue l'admission et le parcours de la RDC sous l'Initiative PPTE.

II.2.1. Notion et contenu de l'IPPTE

L'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) est un mécanisme international des allègements de la dette qui fournit une aide spécialisée aux pays pauvres. Autrement dit, on

²¹⁶ D'après Evariste Mabi Mulumba, *Les dérives d'une gestion prédatrice. Le cas du Zaïre devenu République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2002, p. 87, entre 1983 et 1986, 50% des dépenses budgétaires étaient alloués au remboursement de la dette extérieure. La décision du Comité central de les limiter à 10% ne pouvait que susciter une réaction du FMI.

²¹⁷ Cfr Baharanyi Naciyimba, S., *op. cit.*, p. 653.

²¹⁸ L'accumulation des impayés sur les obligations financières vis-à-vis du FMI à partir de 1989 fait que de 18,9 millions de dollars en 1989, les arriérés de paiement atteindront 362,2 millions de dollars à la fin de 1994. Trois ans plus tard (1997), la Banque centrale du Congo évaluait l'encours global de la dette extérieure à 12.651 millions de dollars. Voy. Mutamba Lukusa, G., *op. cit.*, pp. 62 et 145.

²¹⁹ Baharanyi Naciyimba, S., *op. cit.*, p. 653.





entend par «Initiative Pays Pauvres Très Endettés», un dispositif global de réduction de la dette des pays pauvres très endettés qui appliquent des programmes, des ajustements et des réformes appuyés par le Fonds monétaire international et la Banque Mondiale.

C'est à l'issue du sommet de G7 tenu à Lyon en France en 1996 que le FMI et la Banque Mondiale mirent en place l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés dont la mission devait être d'abaisser à des niveaux tenables la charge de la dette de tous les pays bénéficiaires de l'initiative.

La mise en œuvre de l'IPPTE s'effectue en deux phases essentielles : le point de décision et le point d'achèvement.

II.2.2. Objectifs et éligibilité à l'IPPTE

Outre l'objectif fondamental de l'IPPTE qui consiste à fournir à certains pays les plus pauvres du globe le répit dont ils ont besoin sous forme de réduction du stock de leur dette et des charges afférentes à son service, d'autres objectifs particuliers peuvent être dégagés, notamment :

- assurer une sortie définitive du cycle de rééchelonnement de la dette ;
- promouvoir la croissance économique ;
- libérer des ressources pour un surcroît des dépenses sociales.

S'agissant de l'éligibilité d'un pays à l'IPPTE, il faut préciser que celle-ci n'est pas d'office ouverte à tout pays pauvre. Pour qu'un pays soit éligible à l'IPPTE, il doit respecter quatre critères :

- n'être éligible qu'à une assistance concessionnelle de la part du FMI et de la Banque Mondiale ;
- faire face à un niveau d'endettement insoutenable ;
- avoir parfaitement mis en œuvre des réformes et des saines politiques économiques dans le cadre des programmes soutenus par le FMI et la Banque Mondiale ;
- avoir formulé un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

Lorsqu'un pays a accompli des progrès suffisants vers la satisfaction des critères susmentionnés, les Conseils d'administration respectifs du FMI et de la Banque Mondiale décident officiellement de son admissibilité à l'allègement, à ramener sa dette au seuil de viabilité convenue. C'est l'accession au point de décision.²²⁰

Une fois qu'un pays est admis au point de décision, c'est-à-dire qu'il bénéficie de l'aide octroyée dans le cadre de l'initiative, il a vocation à un allègement plus important que celui découlant des mécanismes traditionnels.

Afin d'atteindre le point d'achèvement et de bénéficier d'une aide intégrale, le pays admis au point de décision doit établir une nouvelle fois la preuve des résultats satisfaisants au regard des programmes d'ajustement et de réforme soutenus par le FMI et la Banque Mondiale, et de remplir en outre un certain nombre de conditions, notamment :

²²⁰ Le point de décision est la date ou le terminus *a quo* à partir duquel les IFI décident de l'éligibilité d'un pays aux allègements de dettes prévues par l'initiative PPTE (annulation de 90% du stock de la dette) et donc de la réduction de la dette qui rendra l'endettement dudit pays «soutenable».





- La mise en œuvre satisfaisante de réformes fondamentales de politique structurelle approuvée au point de décision ;
- Le maintien d'une stabilité macro-économique ;
- L'adoption et la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté pendant au moins une année.

A l'atteinte du point d'achèvement, les créanciers bilatéraux et commerciaux procèdent à la réduction de la valeur nette actualisée (VAN) de l'encours de la dette proportionnelle au montant total de leurs créances sur le pays pauvre très endetté concerné, tandis que les créanciers multilatéraux, eux, procèdent à la réduction supplémentaire visant à atteindre un niveau de dette soutenable.

Il importe de noter que la période comprise entre le point de décision et le point d'achèvement est appelée «période intermédiaire». Elle est généralement estimée à trois ans prorogeables, pour autant que toutes les conditionnalités devant conduire au point d'achèvement ne soient pas réunies.

Cette épreuve de prorogation de délai pour l'atteinte du point d'achèvement, la RDC a eu à la traverser et cela a duré trente-trois mois à peu près.

II.2.3. Le parcours proprement dit de la RDC à travers l'initiative PPTE

A. Le contexte de la reprise des relations avec les institutions financières internationales

Nous l'avons dit ci-avant, la rupture des relations structurelles entre le FMI et la RDC n'a pas emporté également la volonté de la reprise de la part de deux parties. Cependant, toutes les tentatives et toutes les missions du FMI qui se sont succédé à Kinshasa de 1994 à 1996 ne parvinrent guère à des résultats.

Au lendemain de son arrivée au pouvoir, Laurent Désiré Kabila avait également conçu plusieurs programmes économiques, mais aucun d'entre eux n'eut le soutien des partenaires traditionnels, en dépit de l'engouement suscité à la conférence de Bruxelles qui réunirent les amis du Congo.

Cette attitude de la communauté financière internationale révolta finalement Laurent Désiré Kabila qui se replia sur lui-même, en écartant toute coopération avec les institutions financières internationales.

C'est avec l'avènement de Joseph Kabila, en janvier 2001, que la coopération devait être rétablie. En effet, dans son discours d'investiture le 26 janvier 2001, le successeur de Laurent Désiré Kabila manifesta clairement et expressément son désir de voir la RDC renouer avec les institutions financières internationales :

En appui à nos propres efforts, je demande à la communauté financière internationale de nous assister à mobiliser les ressources humaines, techniques et financières pour accélérer notre programme de reconstruction nationale²²¹.

Ainsi, dès juin 2001, le gouvernement a mis en place, avec le concours des services du FMI, deux programmes économiques successifs²²².

²²¹ Kabila Kabange, J. , "Discours prononcé à l'occasion de son investiture, Kinshasa, le 26 janvier 2001", *Congo-Afrique*, n°352 , février 2001, pp. 74-75.

²²² Masangu Mulongo, J.C., "La RDC accède au point de décision de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés", *Congo-Afrique*, n° 383, 2004, p. 156.





B. Les programmes économiques du Gouvernement dans le cadre de l'IPPTE

a. Le programme intérimaire renforcé (PIR)

Ce programme a été conclu avec le FMI en juin 2001 et devait s'étaler jusqu'en mars 2002. Ses objectifs principaux étaient de casser l'hyperinflation, d'ouvrir l'économie à l'extérieur et de jeter les bases d'une croissance forte et durable²²³.

Dans un langage macro-économique, les objectifs du PIR sont bien résumés par Gaston Mutamba²²⁴ :

- casser l'hyperinflation (qui avait atteint 511,2% en fin 2000) ;
- mettre un terme aux dispersions sur le marché de changement ;
- libéraliser l'économie et l'ouvrir sur le reste du monde ;
- mettre en place un environnement plus propice à la croissance économique et en particulier à l'activité du secteur privé ;
- jeter les bases de la reconstruction et de la relance de l'économie.

Pour appuyer ce programme intérimaire, la Banque Mondiale a accordé au gouvernement congolais 50 millions USD au titre d'un don exceptionnel, en attendant des crédits substantiels qui allaient suivre la bonne exécution dudit programme.

Ainsi, pour parvenir à de bons résultats, le gouvernement engagea des réformes aussi bien monétaires, budgétaires que structurelles et sectorielles.

Au plan budgétaire, le gouvernement a mis en place et exécuté de façon rigoureuse le plan de trésorerie de l'Etat, sur base caisse, c'est-à-dire que les dépenses étaient ordonnées sur la base des ressources effectivement mobilisées²²⁵.

Comme on le voit, les mesures budgétaires ont consisté à gérer rigoureusement le processus de mobilisation des recettes, à bien les canaliser, mais surtout à ne dépenser que ce qui est préalablement arrêté par les prévisions budgétaires.

En revanche, au plan monétaire, il fut opéré une dévaluation de 84,1% de la monnaie nationale par rapport au dollar américain, et une nouvelle réglementation de change fut mise en vigueur autorisant la libre circulation des monnaies étrangères.²²⁶

L'on se rappellera que sous le règne de Laurent Désiré Kabila, les monnaies étrangères n'avaient plus cours légal en RDC. Les points de change étaient d'ailleurs renvoyés aux banques et à des postes frontaliers. Le gouvernement de Joseph Kabila devait de nouveau procéder ainsi à la libéralisation du marché de change dans le cadre d'un régime de change flottant.

Les réformes structurelles et sectorielles majeures ont porté, d'une part, sur la promulgation d'une loi sur la libéralisation des prix des biens et services, sauf pour les tarifs d'eau, d'électricité et des transports publics soumis à l'autorisation ministérielle préalable et, d'autre part, sur la mise en place d'un mécanisme automatique et transparent de fixation des prix pétroliers. Le monopole d'achat et d'exploitation dans le secteur du diamant fut

²²³ Ngonga Nzinga, V., Bilan du programme intérimaire renforcé et évaluation à mi-parcours du programme économique du gouvernement", *Notes de conjoncture*, vol.1, n° 1 octobre 2003, p.14.

²²⁴ Mutamba Lukusa, G., *Redresser l'économie du Congo-Kinshasa. Bilan et conditionnalité*, Paris, l'Harmattan, 2003, p. 158.

²²⁵ Ngonga Nzinga, V., *op.cit.*, p.14.

²²⁶ Idem.



supprimé et le secteur ainsi libéralisé²²⁷.

Il faut indiquer que c'est sous l'exécution du PIR que le gouvernement congolais a engagé d'importantes réformes structurelles pour améliorer ou assainir l'environnement macroéconomique. De ces mesures, il faut également compter la promulgation d'un code de travail, l'institution des tribunaux de commerce, la promulgation d'un nouveau code minier. C'est aussi pendant cette période que le Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP) fut s'institué, le tout sous la houlette de la Banque Mondiale.

Toutes ces réformes ont eu un impact sur l'exécution satisfaisante du PIR, car des résultats ci-dessous ont été atteints :

- L'hyperinflation était effectivement cassée, parce que réduite à 3,8% en janvier 2002 ;
- Le taux de change s'est caractérisé par une relative stabilité entre 2001 et mars 2002 ;
- Le budget de l'Etat a constitué un des éléments importants de l'assainissement financier, puisque les comptes importants de l'Etat se sont clôturés par un excédent de 1,2 milliard de francs congolais en 2001. De manière générale, les recettes sont passées d'une moyenne mensuelle de 2,46 milliards de francs congolais pour les cinq premiers mois de 2001 à une moyenne mensuelle de 6,9 milliards de Fc pour les trois premiers mois du lancement du PIR, soit une multiplication par 2,8.²²⁸

Avec ces résultats satisfaisants, les retombées du PIR devraient être conséquentes, c'est-à-dire ces résultats ont conduit à :

- la levée des sanctions infligées par le FMI à la RDC depuis le début de la décennie 90, pour non respect des engagements et partant, pour accumulation des arriérés de paiement (irrecevabilité aux ressources du Fonds, déclaration de non coopération, suspension des droits de vote et droits connexes) ;
- l'apurement des arriérés de la RDC vis-à-vis du FMI (ce sont la Belgique, la France, la République Sud-Africaine et la Suède qui accordent en avril 2002 un crédit relais d'un montant de 519 millions USD pour effectuer ce remboursement des arriérés) ;
- l'octroi par la Banque mondiale d'un crédit de relance économique de 350 millions USD ;
- la signature d'un accord de restructuration de la dette extérieure dans le cadre du Club de Paris ;
- l'octroi par la Banque mondiale d'un appui budgétaire de 42 millions USD ;
- l'octroi par l'Union européenne d'une aide financière de 5 millions USD.

La sanction positive prononcée par les Conseils d'Administration des institutions de Bretton Woods pour l'exécution correcte du PIR a permis à la RDC de conclure immédiatement avec le FMI un autre programme²²⁹ qui relaye le précédent et en prolonge les objectifs.

b. Le Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction (PMURR)

Conclu en juin 2002, ce programme était un programme triennal tant son terminus *ad quem* était prévu en 2005. Contrairement au précédent, le nouveau programme économique du

²²⁷ Ngonga Nzinga, V., *op.cit.*, pp. 15-18.

²²⁸ Idem

²²⁹ Ce programme économique du gouvernement était qualifié de "Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction"(PMURR), dont les domaines prioritaires sont la santé, l'agriculture, l'éducation et les infrastructures. Voy. Mutamba Lukusa G., *Redresser l'économie...* *op.cit.*, p.159. Avec cet accent mis sur la santé, l'éducation, l'agriculture, et les infrastructures, ce programme se démarque d'office des anciens PAS qui préconisaient le désintérêt de l'Etat sur les secteurs sociaux. De cette manière, ce programme pouvait tempérer la rigueur et les effets de l'ajustement.



gouvernement (PEG) bénéficia d'un appui financier, la RDC étant redevenue éligible aux guichets des IFI suite à l'apurement de ses arriérés de dette.

Le montant de l'appui financier au programme était de 580 millions de DTS, soit 870 millions de dollars US, au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). L'annonce était faite le jour de l'accord, mais le décaissement devrait s'effectuer progressivement après chaque évaluation ou revue.

Toutefois, «de ce montant, il a été décaissé immédiatement 420 millions de DTS dont 402 millions ont servi au remboursement du crédit relais obtenu de l'Afrique du Sud, de la Belgique, de la France et de la Suède, crédit qui a permis à la RDC d'apurer ses arriérés à l'égard du FMI. Le reste du prêt FRPC, soit 160 millions de DTS, a été réparti en six tranches de 26,7 millions de DTS chacune dont les décaissements interviendraient après examen, tous les six mois, des critères de réalisation quantitatifs et structurels»²³⁰.

Le PMURR, qui était dans le langage courant appelé souvent PEG, avait un objectif global²³¹, qui était en fait le prolongement des objectifs du PIR et des objectifs spécifiques résumés ici par Kalonji Ntalaja²³² en ceci :

- Eliminer des dispositions sur le fonctionnement du marché financier et de change : une nouvelle réglementation de change, une nouvelle loi bancaire, de nouveaux statuts et programme de réforme de la Banque Centrale du Congo (BCC).
- Libéralisation des prix : des biens (produits pétroliers par exemple) et des services, à l'exclusion des salaires qui doivent être payés à temps, sans arriérés ;
- Abolition des monopoles d'achat et d'exploitation du diamant, et exigence d'un certificat d'origine ;
- Réformes judiciaires, notamment la création des tribunaux de commerce pour les affaires économiques.
- Réformes fiscales, tableaux de bord et un guichet unique de suivi des activités et recettes de douane, contrôle de la fiscalité et parafiscalité pétrolières, encadrement des exonérations, des actes de la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD) et de la gestion des régies financières, de la valeur ajoutée (TVA), etc.
- Réformes sectorielles : qui se font essentiellement sous la surveillance de la Banque Mondiale et avec l'appui des partenaires bilatéraux, notamment dans les entreprises publiques, le secteur financier, les mines, les infrastructures (transports, eau, électricité), secteur minier et forestier, etc.

Au vu des objectifs, les attentes étaient nombreuses et importantes, en marge de l'exécution de ce PEG. Mais quels en furent les résultats ?

Entre juin 2002 et juillet 2004, l'exécution du programme était globalement satisfaisante. Pendant ce temps, le FMI a procédé à quatre revues semestrielles qui étaient conclues successivement le 24 mars 2003, le 23 juillet 2003, le 3 mars 2004 et le 12 juillet 2004.²³³

²³⁰ Luwansangu, P. et Tshiunza Mbiye, O., "Le FMI entre le 'flexibilisme' des critères quantitatifs et la primauté des critères structurels", *Congo-Afrique*, n° 400, Décembre 2005, p.549.

²³¹ L'objectif global du PMURR comporte en substance trois séquences : la stabilisation du cadre macroéconomique(2001-2002), la reconstruction(2002-2004) et le développement à partir de 2005.

²³² Kalonji Ntalaja, "Trois lectures de la performance de l'économie congolaise en 2002", *Notes de conjoncture*, vol.1, n°1, Octobre 2003, p. 46.

²³³ Luwansangu, P. et Thiunza Mbiye O., *op.cit.*, p. 553.





La mise en œuvre réussie du programme, surtout entre juin 2002 et mars 2003, a fait accéder la RDC au point de décision de l'initiative PPTE le 23 juillet 2003. Cette étape préfigurait normalement l'atteinte du point d'achèvement en 2006.

Cependant, il importe d'indiquer que les évaluations intervenues jusqu'ici étaient chaque fois assorties des dérogations suite à des dérapages dans la gestion des finances publiques. En effet, en matière des finances publiques, les recettes de l'Etat se sont certes accrues pendant l'exécution du PEG, car elles ont représenté 11,7% du PIB en 2004 contre 7,6% et 9,6% respectivement en 2002 et 2003. Mais cet effort de mobilisation des recettes ne s'est pas accompagné d'une réelle maîtrise des dépenses publiques, qui sont passées de 6,6% du PIB en 2002 à 12,8% en 2004²³⁴.

Les difficultés de l'exécution du PEG ont commencé à partir de 2004 avec l'augmentation des dépenses militaires dictée par la dégradation de la situation sécuritaire dans la région Est du territoire national, à l'apparition de nouvelles têtes de la rébellion que furent Laurent Nkunda et Jules Mutebusi.

Obligé d'y faire face, le gouvernement était poussé à engager des dépenses extrabudgétaires, créant ainsi des déséquilibres macroéconomiques.

Ce qu'il convient de dire en termes des résultats du PEG est que d'importantes réformes structurelles ont été mises en œuvre depuis 2002 mais les progrès se sont ralentis en 2004 pour des raisons épinglées ci-haut.

Toutefois, le cap de la cinquième revue était franchi à la satisfaction du Conseil d'administration du FMI, et la RDC a bénéficié les 26,7 millions de DTS soit environ 40 millions de dollars US correspondant à cette tranche de la FRPC.

Avec l'octroi de cette tranche, le montant total déboursé atteignait 553,3 millions de DTS. La RDC reçut également de la Banque Mondiale, au titre d'appui budgétaire, une somme de 90 millions de dollars américains dont 42,5 millions seront consacrés au règlement d'une partie de la dette intérieure à l'effet de réclamer l'activité économique, et 47,5 millions de dollars destinés à la mise en retraite des fonctionnaires de l'Etat.²³⁵

A la sixième revue, la conjugaison de tous les critères, de tous les repères déclencheurs du point d'achèvement a révélé que le PEG n'a pas atteint ses objectifs principaux, en dépit de quelques sanctions positives à mi-parcours. Surtout, «la base monétaire-socle de la conditionnalité de tout programme de stabilisation appuyé par le FMI- s'était accrue bien au-delà des limites autorisées»²³⁶. Cette forte progression des dépenses publiques serait liée à l'accélération des «dépenses de sécurité», à l'approche de l'apocalypse politique annoncé pour le 30 juin 2005»²³⁷.

Presque une année après le délai buttoir, soit en mars 2006, le FMI annonça la suspension du programme pour large dépassement de délai. Consciente de sa responsabilité dans l'échec, la RDC prit acte de la décision du FMI. Il fallait dès lors se préparer à entamer un long périple vers un point d'achèvement qui, manifestement, s'éloignait.

²³⁴ Idem, p.554.

²³⁵ Luwansangu, P. et Thiunza Mbiye O., *op.cit.*, pp.556-557.

²³⁶ Idem, p. 554.

²³⁷ Idem, p. 556.



c. Programmes informels et enjeux de la conclusion d'un nouveau Programme économique du gouvernement

Après la suspension du PEG en mars 2006, le gouvernement de la République entreprit de nouvelles négociations avec le FMI pour montrer sa bonne volonté d'aller de l'avant. Il conclut entre 2006 et 2008 deux programmes informels mais suivis par les services du FMI : tout d'abord un programme relais de consolidation «visant à normaliser la situation macroéconomique du pays et impulser certaines réformes»,²³⁸ puis un programme d'actions prioritaires (PAP) que l'on considère comme la traduction du DSRP en actions concrètes.²³⁹

Tous ces deux programmes n'ont pas donné des résultats concluants. Certes, l'on ne peut se refuser d'admettre que la réussite de ces programmes intérimaires se butait à la mauvaise gestion des finances publiques, tout comme l'on ne saurait pas non plus ignorer le grand enjeu que constituait à partir de l'été 2007 la «Convention de collaboration» conclue entre le gouvernement Gizenga, sous le seing de son ministre des Travaux Publics et Infrastructures, Pierre Lumbi, et un consortium des entreprises chinoises.

En effet, ce «contrat du siècle»²⁴⁰ était devenu la pierre d'achoppement dans la poursuite des négociations entre la RDC et le FMI en vue de la conclusion d'un nouvel accord formel, et le bras de fer²⁴¹ qu'il suscitait emballa tous les partenaires internationaux de la RDC réunis dans le Club de Paris que représentait le FMI. Cela a duré deux bonnes années, avant que l'obstacle ne soit levé le 24 octobre 2009 par la signature des amendements portés sous forme d'avenant sur ce contrat dont la révision était ardemment exigée par le FMI.

Le 31 octobre 2009, le FMI et la Banque Mondiale écrivaient au Premier ministre congolais une lettre dans laquelle ils déclaraient la convention de collaboration ainsi amandée compatible avec la viabilité de la dette et le montage financier concessionnel, avec un élément don variant entre 42% et 46%²⁴².

Cependant, le dénouement de la situation n'était qu'à ses débuts. Il restait que les partenaires bilatéraux réunis dans le très célèbre «Club de Paris» se prononçassent. Après leur *quitus* donné le 25 novembre 2009, ils invitaient en même temps la RDC à faire preuve de gestion saine des finances publiques.

Après avoir obtenu des garanties, le FMI annonça à sa réunion du 11 décembre 2009 la conclusion d'un nouveau programme économique avec le gouvernement congolais.

d. Le nouveau Programme Economique du Gouvernement (PEG2)

Les termes de référence du programme formel conclu avec le FMI en décembre 2009 sont contenus dans la lettre d'intention adressée au Directeur Général du FMI d'alors, Monsieur

²³⁸ Luwansangu, P. et Thiunza Mbiye O., *op.cit.*, p.556.

²³⁹ Nshue M. Mokime, A., «Admission à l'IPPTE et atteinte du point d'achèvement par la RDC. Qu'est-ce qui s'est passé et que peut-on espérer ?», *Cahiers économiques et sociaux*, vol. XXVII, n°2, Novembre 2010, p. 161.

²⁴⁰ Braeckman, C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Le cri – Afrique éditions, 2008, p. 176.

²⁴¹ Marysse, S., «Le bras de fer entre la chine, la RDC et le FMI : la révision des contrats chinois en RDC», *Cahiers économiques et sociaux*, vol. XXVII, n°2, novembre 2010. Pour les partenaires de la RDC, cet accord était vu comme un «acte de sabotage» de tous les efforts entrepris par les IFI pour sortir la RDC de sa situation d'endettement insoutenable. Même si, à première vue, l'accord était bien accueilli par les congolais, grâce à sa nature exceptionnelle de troc(win-win), ses aspects techniques cachaient son «caractère non concessionnel» que ne cessait de dénoncer les occidentaux par le biais du FMI. Pour les partenaires de la RDC, il ne servirait à rien d'effacer la dette existante dans le cadre de l'IPPTE si en même temps le gouvernement congolais s'engageait, à partir des garanties d'Etat, à rentrer dans un nouveau cycle d'endettement qu'entraînerait le contrat chinois.

²⁴² Cfr. La prospérité, n°1753 du 4 novembre 2009.



Dominique Strauss Khan, par le Premier ministre congolais Adolphe Muzito.²⁴³
Les objectifs assignés²⁴⁴ à ce programme peuvent être résumés comme suit :

- Dans le cadre macroéconomique, le gouvernement s'engage pour 2009-2012 à réaliser : un taux de croissance moyen de 6,6% soutenu par une reprise des activités du secteur minier et des projets de reconstruction des infrastructures ; à diminuer le taux d'inflation à 9% d'ici 2012 en mettant en œuvre des politiques monétaire et budgétaire prudentes (éviter le recours au financement de la Banque Centrale et garantir la stabilité des prix dans un régime de change flottant), maintenir les réserves internationales brutes à l'équivalent d'environ 10 semaines d'importations à la fin de la période du programme.
- Dans le cadre structurel, les réformes se concentreront sur l'augmentation des recettes intérieures, le renforcement de la gestion des finances publiques, la restriction et la recapitalisation de la BCC, le renforcement de la politique monétaire et du contrôle bancaire, ainsi que les mesures à prendre pour mettre l'économie sur une trajectoire de croissance forte et durable.

En réalité, avec la signature de cet accord, la RDC devait continuer son chemin en partant des acquis du PEG1, suspendu en mars 2006 avant le cap de la sixième revue trimestrielle. C'est pourquoi six mois lui étaient impartis pour l'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE. L'accord du 11 décembre 2009 était approuvé avec un montant de 551 millions de dollars américains et une aide intérimaire PPTTE de 73 millions de dollars US.

Le défi de l'atteinte du point d'achèvement était énorme pour le gouvernement, et il y avait comme une épée de Damoclès suspendu sur la tête des dirigeants. D'où, il fallait conjuguer des énergies pour relever ce défi.

Il convient toutefois de rappeler que la RDC entamait ce dernier virage de son périple IPTE dans un contexte de crise financière internationale dont l'impact était certain dans le secteur minier congolais.

Au plan macroéconomique, cette crise financière a entraîné un réel flottement des indicateurs : «le taux de croissance du PIB a été de 2,8%, un taux d'inflation de plus de 50%, la faiblesse des recettes d'importation a été ressentie, un financement du déficit public a eu lieu avec les avances de la Banque Centrale du Congo, le solde budgétaire déficitaire s'est aggravé, des réserves de change ont atteint un niveau historiquement bas de 25 millions de dollars US soit 1,7 semaine d'importation rendant impossible toute intervention de la BCC sur le marché de change»²⁴⁵.

Malgré ce tableau quelque peu sombre, le gouvernement s'est courageusement engagé dans une gestion rigoureuse des finances publiques. Pendant ce semestre, il a réduit sensiblement les dépenses publiques (par une rétention des salaires des agents de la fonction publique), en demandant à la population de « serrer la ceinture » pour ne pas rater le cap du point

²⁴³ Le 30 novembre 2009, Adolphe Muzito écrivait à Strauss Khan en ces termes : «Je suis heureux de vous annoncer que nous avons fait des progrès importants face aux préoccupations suscitées par l'incidence sur la viabilité de la dette des grands projets miniers et infrastructurels essentiels au développement du pays, que prévoit l'accord de coopération sino-congolais (...). Dans ce contexte, la République démocratique du Congo sollicite un appui financier du FMI au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), de juillet 2009 à juin 2012, d'un montant de 364,45 millions de DTS (soit 65% de la quote-part). En outre, nous sollicitons la reprise de l'aide intérimaire de 45,66 millions de DTS au titre de l'initiative PPTTE renforcée (...). Pour financer en partie les paiements en principal au FMI qui arrivent à échéance pendant la période de douze mois à compter de décembre 2009". Voy. Muzito, A., "Lettre d'intention au Directeur Général du FMI, 30 novembre 2009", <http://www.imf.org>, consulté le 20 juin 2011.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Jean Claude Masangu cité par Munsala Buakasa, D, "Le représentant résident du FMI à Kinshasa : les perspectives économiques 2011 de la RDC sont favorables", <http://www.lobservateur.cd>, consulté le 20 juin 2011.





d'achèvement.²⁴⁶

Les priorités principales du gouvernement se résumaient à :

- assurer une croissance rigoureuse de l'économie ;
- faire revenir l'inflation en dessous de 10% ;
- renforcer la gestion des finances publiques ;
- ramener la dette à un niveau viable et accélérer les réformes structurelles.²⁴⁷

A la revue semestrielle effectuée par les services du FMI, il s'est dégagé ces principaux constats :

l'inflation est maîtrisée à hauteur de 4,5% en fin juin 2010 ; la monnaie nationale s'est appréciée par rapport aux devises étrangères dès le mois de février avant de se stabiliser au cours des derniers mois, plus de 80% des mesures prévues dans le cadre des différentes réformes ont été effectivement exécutées ; plusieurs actions essentielles, considérées comme déclencheurs du point d'achèvement, ont été exécutées avec succès.²⁴⁸

C'est au vu de ces résultats que les Conseils d'administration du FMI et de la Banque Mondiale annoncèrent le 1^{er} juillet 2010 le bénéfice de l'allègement de la dette extérieure en faveur de la RDC, à hauteur de 12,3 milliards de dollars sur une assiette de 13,7 milliards que ce pays devait aux créanciers multilatéraux (20%) et aux membres du Club de Paris ou créanciers bilatéraux (80%)²⁴⁹. Avec cette annonce, la RDC atteignait ainsi le point d'achèvement de l'initiative PPTE.

Le point d'achèvement de l'initiative PPTE n'était pas le terminus *ad quem* ou le point ultime des interventions du FMI en République démocratique du Congo. Mais il s'agissait d'une étape indispensable qui a vu la dette congolaise envers les partenaires extérieurs être allégée substantiellement. Quel bilan peut-on alors faire à ce niveau, avant d'envisager quelques perspectives ?

CONCLUSION : bilan des interventions et perspectives

Les programmes d'ajustement structurel des années 80-90 tels qu'appliqués en RDC se sont terminés sur une note d'échec. Et la responsabilité de cet échec devrait être partagée entre les deux parties, c'est-à-dire entre le FMI et la République démocratique du Congo alors la République du Zaïre.

S'agissant du FMI, il faut relever que ses programmes ne favorisaient aucun développement humain, leur objectif ayant été centré sur les équilibres financiers conjoncturels en vue du traitement de la question de la dette.

²⁴⁶ Dans le langage officiel, le point d'achèvement était décrit à la population comme une panacée, c'est-à-dire une solution à toute leur misère ainsi créée par la charge de la dette extérieure.

²⁴⁷ Cfr. Communiqué de presse n°09/445 du Conseil d'Administration du FMI publié le 11 décembre 2009, *La Prospérité*, n°1781 du 14 décembre 2009.

²⁴⁸ Cfr. Obotela Rashidi, N., "Afrique-Actualités", *Congo-Afrique*, n°451, janvier 2011, p.75 ; cette décision des institutions de Bretton Woods rencontrait les réticences de certains créanciers bilatéraux, tel que le Canada. Ainsi, réunis à Paris, les membres du Club de Paris et le Brésil finirent par prendre le 17 novembre 2010 une décision favorable pour la RDC, qui consistait à éponger 7,35 milliards de dollars américains du stock de la dette congolaise. Après cette décision commune, chaque partenaire devait faire une déclaration particulière d'annulation de la dette de la RDC envers lui. C'est alors que le 26 avril 2011, les Etats Unis annoncèrent l'annulation de 1.823.76900 USD ; ils seront suivis de la Belgique (773 millions USD), de la France (800 millions d'euros), de l'Italie (740 millions USD), des Pays Bas (400 millions USD), etc.

²⁴⁹ Baharanyi Naciyimba, S., *op.cit.*, p.665.





Ces programmes ont accru la pauvreté et les inégalités sociales, ils ont créé des frustrations sociales à cause des conditionnalités trop rigides, du blocage des salaires et de l'assainissement des agents qu'ils imposaient. Bref, les PAS étaient de nature à «tuer» l'homme au lieu de travailler à son épanouissement socio-économique.

La responsabilité du gouvernement zaïrois dans l'échec des PAS est à situer dans le non-respect des engagements contractés, principalement à travers une gestion peu orthodoxe des finances publiques. Tous les PAS n'ont jamais été exécutés jusqu'à leur terme à cause des dérapages budgétaires occasionnés par des dépenses imprévisibles.

S'agissant de l'IPPTE, son seul avantage est d'avoir contribué à l'annulation substantielle de la dette extérieure de la RDC, laquelle handicapait dangereusement le processus de développement du pays.

Mais en tant que programme d'ajustement, l'IPPTE est aussi centrée sur l'assainissement financier dont l'impact sur le développement reste très peu perceptible par la population. Aujourd'hui, les congolais se demandent à juste titre qu'est-ce que le point d'achèvement leur a apporté dans leur vie quotidienne.

Il semble que l'atteinte du point d'achèvement était entre autres conditionnée par l'application partielle du DSRP, qui est une stratégie de réduction de la pauvreté. Que signifie réduction de la pauvreté lorsque l'accès aux soins de santé, à l'eau potable, à l'énergie électrique, à l'éducation, aux conditions optimales de transport reste problématique pour le congolais ? D'après Baharanyi Nacyimba²⁵⁰, l'initiative PPTE est avant tout destinée à garantir la pérennité des remboursements et à dissimuler le renforcement de l'ajustement structurel sous une apparence de générosité.

Toutefois, il importe de reconnaître l'apport de la communauté financière internationale et les efforts des autorités congolaises qui ont fait aboutir l'initiative PPTE, quoique les perspectives exigent davantage plus d'attention.

En effet, les interventions du Fond Monétaire International en République démocratique du Congo ont été justifiées par la crise de la dette qui a entraîné des graves déséquilibres de la balance des paiements.

Pendant près de cinq décennies, le FMI s'est employé, tant mieux que mal, ensemble avec les dirigeants congolais, à résorber cette crise par ses programmes d'ajustement financier. Certes, la dette a été substantiellement réduite, mais pas totalement remise.

Au point d'achèvement de l'IPPTE, cette dette multilatérale a été estimée à 2,931 milliards de dollars USD.²⁵¹

La question qui doit être posée maintenant est celle de savoir quel doit être le comportement des dirigeants congolais face à cette dette et face à la coopération avec les institutions de Bretton Woods, ainsi que les autres partenaires au développement ? Faut-il continuer la coopération ? Faut-il rompre ? S'il faut continuer, comment s'y prendre ?

Il est une évidence que la coopération avec le FMI va se poursuivre, tout comme avec les

²⁵⁰ Baharanyi Nacyimba, S., *op.cit.* p. 655.

²⁵¹ Obotela Rashidi, N., *op.cit.*, p.75.





autres partenaires bilatéraux. D'abord, il faut mener jusqu'à son terme le programme triennal qui a facilité l'atteinte du point d'achèvement, en produisant les réformes déjà entamées.

S'agissant de la dette, le gouvernement doit s'employer à la rembourser. Mais puisqu'il est évident que d'autres emprunts seront contractés, la bonne gouvernance est donc recommandée.

Dans sa lettre d'intention adressée au D.G. du FMI, le Premier ministre Adolphe Muzito avait fait des promesses fermes :

le gouvernement est déterminé à conduire une politique d'endettement extérieur prudente, en ayant notamment recours aux dons et aux prêts hautement concessionnels assortis d'un élément don largement supérieur à 35% pour financer le développement du pays. Encore plus important, il ne contractera ni ne garantira aucun emprunt qui mettrait en péril la viabilité de la dette.²⁵²

Le souhait est que la politique d'endettement de la RDC soit concertée entre le gouvernement et le parlement, avec la participation de la société civile. Car la dette est l'affaire de tout le peuple, c'est lui qui ressent ses effets à travers les sacrifices qu'il est obligé de consentir.

S'endetter n'est pas une mauvaise chose. Cependant, l'endettement ne doit pas être improductif comme il en a été dans le passé. L'endettement ne doit pas hypothéquer l'avenir du pays, surtout le développement des générations futures. Il faut en outre et surtout une politique de gestion orthodoxe et responsable des ressources de l'Etat. Car si l'inconscience dans la gouvernance perdure, la RDC risquerait de se retrouver de nouveau dans un engrenage de la dette.

²⁵² Muzito, A. , *Op.cit.*



REFERENCES

- Baharanyi Naciyimba, S., «République démocratique du Congo: atteinte du point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés: enjeux et perspectives», *Congo-Afrique*, n°448, octobre 2010.
- Bakandeja wa Mpungu, G., *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République démocratique du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Larcier-Afrique éditions, 2006.
- Braeckman, C., *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles-Kinshasa, Le cri – Afrique éditions, 2008.
- Dungia, E., *Mobutu et l'argent du Zaïre. Révélation d'un diplomate, ex-agent des services secrets*, Paris, l'Harmattan, 1992.
- Eyeffa Ekomo, S., «L'ajustement structurel dans les pays d'Afrique centrale : bilan et perspectives», in Pidika Mukawa, D. et Tchouassi, G. (dir), *Afrique centrale : crise économique et mécanismes de survie*, Dakar, Codesria, 2005.
- Gamela Ngindu, D., Kioni Kiabantu, T. et Maphana ma Ngiema, *Evolution et transformation des structures de l'économie zaïroise 1970-1984*, Kinshasa, PUK, 1987.
- Kabila Kabange, J., «Discours prononcé à l'occasion de son investiture, Kinshasa, le 26 janvier 2001», *Congo-Afrique*, n°352, février 2001.
- Kalele-ka-Bila, *Le FMI et la situation sociale au Zaïre. Basusu na bisengo, basusu na mawa !*, Lubumbashi, Laboratoire des sciences sociales appliquées (Labossa), 1984.
- Kalonji Ntalaja, «Trois lectures de la performance de l'économie congolaise en 2002», *Notes de conjoncture*, vol.1, n°1, Octobre 2003.
- L'aide financière au Congo et l'accord Congo-ONU du 10 juin 1961, *Etudes congolaises*, n°1, Mars 1961.
- La prospérité, n°1753 du 4 novembre 2009.
- La Prospérité, n°1781 du 14 décembre 2009.
- Luwansangu, P. et Tshiunza Mbiye, O., «Le FMI entre le 'flexibilisme' des critères quantitatifs et la primauté des critères structurels», *Congo-Afrique*, n° 400, Décembre 2005.
- Mabi Mulumba, E., *Les dérives d'une gestion prédatrice. Le cas du Zaïre devenu République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions CEDI, 2002.
- Marysse, S., « Le bras de fer entre la chine, la RDC et le FMI : la révision des contrats chinois en RDC», *Cahiers économiques et sociaux*, vol. XXVII, n°2, novembre 2010.
- Masangu Mulongo, JC., «La RDC accède au point de décision de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés», *Congo-Afrique*, n° 383, 2004.
- Mbata Betukumesu Mangu, A., et alii, *Universités et libertés académiques en République démocratique du Congo*, Dakar, Codesria, 2005.
- Mbaya J. Kankwenda, *L'économie politique de la prédation au Congo-Kinshasa. Des origines à nos jours 1885-2003*, Kinshasa, Montréal-Washington, Editions Icredes, 2005.
- Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (RDC), *Annuaire de la coopération*, Kinshasa, 2007.



Mobutu sese Seko, *Discours prononcé à l'occasion de l'ouverture solennelle de la session extraordinaire du MPR, Kinshasa, le 17 mai 1984.*

Mobutu sese Seko, *Discours, allocutions, messages 1976-1981, tome 2 : (1979-1981),* Paris, Editions J.A., 1983.

Mobutu, *Dignité pour l'Afrique. Entretiens avec Jean-Louis Remilleux,* Paris, éditions Albin Michel, 1989.

Mobutu, *Discours, allocutions et messages 1965-1975, tome 1,* Paris, Editions J.A., 1975.

Mukoko Samba, «Politique économique en RDC : leçons des trois dernières décennies», *Notes de conjoncture*, vol. 1, n°1, octobre 2003.

Munsala Buakasa, D, «Le représentant résident du FMI à Kinshasa : les perspectives économiques 2011 de la RDC sont favorables», <http://www.observateur.cd>, consulté le 20 juin 2011.

Musulay Mukonde, P., *Droits et obligations démocratiques en Afrique subsaharienne francophone, thèse de doctorat en droit,* Université de Montréal, 1999.

Mutamba Lukusa, G., *Congo/Zaire. La faillite d'un pays. Déséquilibre macro-économique et ajustements (1988-1999),* Tervuren-Paris, Institut Africain-CEDAF- l'Harmattan, 1999.

Mutamba Lukusa, G., *Redresser l'économie du Congo-Kinshasa. Bilan et conditionnalité,* Paris, l'Harmattan, 2003.

Muzito, A., «Lettre d'intention au Directeur Général du FMI, 30 novembre 2009», <http://www.imf.org> , consulté le 20 juin 2011.

Ngonga Nzinga, V ., Bilan du programme intérimaire renforcé et évaluation à mi-parcours du programme économique du gouvernement», *Notes de conjoncture*, vol.1, n° 1 octobre 2003.

Nshue M. Mokime, A. , «Admission à l'IPPTE et atteinte du point d'achèvement par la RDC. Qu'est-ce qui s'est passé et que peut-on espérer ?», *Cahiers économiques et sociaux*, vol. XXVII, n°2, Novembre 2010.

Obotela Rashidi, N., « Afrique-Actualités», *Congo-Afrique*, n°451, janvier 2011.

Sambwa, J.F., *Programme d'ajustement structurel ou une nouvelle structure de développement économique pour l'Afrique,* Bruxelles, Presses de la SNEL SA, 2001.

Sesanga Hipungu Dja Kaseng Kapitu, *Espace socio-politique et sécurité de l'Etat en Afrique subsaharienne, thèse de doctorat,* Université de Grenoble II, 2001.

Tala-Ngai, F., *RDC de l'an 2001: déclin au déclin?*, Kinshasa, Editions Analyses sociales, 2001.

Van der Hoeven, R. et Van der Kraaij, F. (dir.), *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne,* Paris, Karthala, 1995.





INCIDENCE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE LA BANQUE CENTRALE SUR LE TAUX D'INFLATION EN RDC : INSTRUMENTS, MISE EN ŒUVRE ET RÉSULTATS

Par Sarah-Noallie LOMBOTO ELUMBU*

INTRODUCTION

La volonté du Gouvernement de traduire dans les actes ses décisions économiques, le regain de la confiance qui se manifeste au niveau des partenaires intérieurs et extérieurs constituent des atouts pour l'avenir économique de la RDC. Dans un contexte de stratégies de la réduction de la pauvreté, le maintien et l'application satisfaisants des politiques macroéconomiques, visant à contrôler le taux d'inflation pour une stabilité générale des prix s'avèrent indispensables. Cette situation permettrait la création des conditions propices à la relance de l'activité économique.

Le schéma classique représentant la loi de l'offre et de la demande qu'enseigne MISHKIN est que lorsque la demande augmente les prix montent, et lorsqu'elle baisse les prix en font autant.²⁵³ C'est sur cette notion que se fonde l'action des banques centrales. Selon la science économique, l'inflation²⁵⁴ provient d'un excès de liquidités. Autrement dit, le volume de monnaies en circulation est largement supérieur au volume des biens et services. C'est que si la monnaie en circulation augmente, les particuliers accroissent leur demande des biens et services. Si cette demande accrue ne s'accompagne pas d'une augmentation de la production, les prix montent.²⁵⁵

Les banques centrales peuvent, alors, influencer sur le taux d'inflation en modifiant le taux de croissance de la masse monétaire à l'aide de leurs instruments de politique monétaire. La banque centrale d'un pays est une institution chargée par l'Etat de décider d'appliquer la politique monétaire²⁵⁶. Elle joue tout ou en partie des trois rôles suivants :

- Assurer l'émission de la monnaie fiduciaire et contribuer à la fixation des taux d'intérêts ;
- Superviser le fonctionnement des marchés financiers, assurer le respect des réglementations par les institutions financières ;
- Jouer le rôle de banquier en dernier ressort en cas de crise systémique.

Les statuts actuels des banques centrales hiérarchisent les missions de ces institutions avec un « mandat clair axé sur la stabilité des prix plutôt sur la croissance économique qui était

* Assistante à la Faculté de Droit de l'Université Libre de Kinshasa

²⁵³ MISHKIN F. e. a., Monnaies, Banques et Marchés financiers, 7^{ème} éd., Ed. Pearson Education, Paris, 2004, p. 34

²⁵⁴ L'inflation est une augmentation continue du niveau des prix. C'est l'accroissement exagéré du montant des billets émis par la banque centrale. On distingue généralement deux formes d'inflation : l'inflation par la demande et l'inflation par les coûts. Dans le premier cas, l'inflation trouve sa source dans l'excès de demande ou de dépenses par rapport aux possibilités immédiates de la production. Les causes de l'inflation par la demande sont monétaires (excès des dépenses publiques, surliquidités bancaires et excès de crédit), psychologiques (comportement des agents économiques) et économiques (faiblesses de la production locale). Dans le second cas, l'inflation résulte de l'augmentation du prix des différents secteurs de production.

²⁵⁵ CARARE A., STONE M., « Pourquoi cibler l'inflation ? », in Finances et développement, juin 2004, p. 24

²⁵⁶ La politique monétaire est l'action par laquelle l'autorité monétaire, en général la banque centrale, agit sur l'offre de la monnaie dans le but de remplir son objectif de stabilité des prix. Elle tâche également d'atteindre les autres objectifs de la politique économique (la croissance, le plein emploi, l'équilibre extérieur).



auparavant primordial »²⁵⁷. En effet, l'instabilité des prix est une source d'incertitude, fausse le processus de décision économique et entrave la croissance économique. Or, très souvent, cette instabilité résulte de l'inflation qui peut se définir comme étant une « hausse persistante des prix généralement exprimée par l'indice des prix à la consommation, étant entendu que cet indice mesure la variation du coût d'un panier des biens et services, y compris le logement, l'électricité, l'alimentation et les transports ».²⁵⁸

Les banques centrales peuvent chercher à atteindre l'objectif de stabilité des prix au moyen de plusieurs instruments, qui lui permettent de faire varier la masse monétaire en circulation dans le pays et le coût des crédits accordés aux particuliers et entreprises. Le principal instrument est la fixation des taux directeurs. Elles peuvent aussi utiliser la fixation des niveaux de réserves obligatoires, les opérations d'open-market (achat et vente d'effets publics) pour atteindre un objectif de taux d'intérêt à court terme ou fixer directement le taux d'escompte (taux auquel la banque centrale prête aux banques commerciales). Les interventions sur les marchés de change sont également un des instruments parmi tant d'autres. Lorsque les banques centrales vendent (c'est-à-dire lorsque les particuliers achètent, par exemple, des bons de trésor), l'offre de monnaie dans l'économie diminue et les taux d'intérêt augmentent. Une hausse d'intérêt réduit la demande (surtout de logement, de biens de consommation durables et de biens d'équipement) et, en principe, l'inflation. La modification du taux directeur est le principal moyen d'une banque centrale pour agir sur l'économie

Dans cette perspective, la Banque Centrale du Congo (BCC) joue ce rôle essentiel sur le plan monétaire avec comme toile de fond la recherche de la prospérité nationale. La loi n° 005/2002 du 07 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo²⁵⁹ précise et élargit la mission de la Banque en lui donnant l'indépendance et les moyens juridiques appropriés. Cette indépendance se situe spécialement dans la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire. Elle est assez limitée dans ses fonctions de caissier de l'Etat.

La BCC a cinq missions principales à savoir : la garde des fonds publics, la sauvegarde et la stabilité monétaire, la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire, le contrôle de l'ensemble de l'activité bancaire. Elle est le conseil économique et financier du Gouvernement²⁶⁰.

La sauvegarde et la stabilité monétaire sont le résultat de la politique monétaire et de change qui sont les moyens utilisés par la Banque Centrale du Congo pour préserver la valeur interne et externe de la monnaie nationale le « Franc Congolais » (CDF). La politique monétaire vise la stabilité du niveau général des prix et celle de change vise à préserver la valeur de la monnaie nationale face aux monnaies étrangères dans un contexte de libéralisation de changes.

La Banque Centrale du Congo a aussi pour mission la garde des fonds de l'Etat. Elle assure par ce fait les fonctions de caissier de l'Etat. Elle reçoit, et conserve dans ses locaux les fonds constituant le Trésor Public. Dans ce cas, son indépendance est assez restreinte car la Banque ne peut engager une dépense sans une décision du Gouvernement, visée par le Ministère du budget et ordonnancée par le Ministère des finances.

²⁵⁷ CARTENS A et JACOME L. I. H., « Le domptage du monstre », in Finances et développement, décembre 2005, p. 26

²⁵⁸ CARARE A., STONE M., « Pourquoi cibler l'inflation ? », in Finances et développement, juin 2004, p. 24

²⁵⁹ Loi n°005/2002 du 07 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, in J.O., n° spécial, 20 janvier 2010.

²⁶⁰ Article 176 de la constitution du 18 février 2006.





Pour des questions de transparence, la loi de 2002 prescrit la transmission des rapports des Commissaires aux comptes au Gouvernement. Elle ordonne aussi la publication annuelle des comptes certifiés de la BCC au Journal Officiel.

Dans le contrôle de l'activité bancaire, la Banque élabore des lois et des instructions applicables aux banques, aux coopératives d'épargne et de crédit, aux établissements de crédit, et autres intermédiaires financiers exerçant leurs activités sur le territoire congolais.²⁶¹ Elle a en son sein une direction de surveillance des intermédiaires financiers pour un meilleur suivi de leurs activités bancaires.

Par ailleurs, la loi de 2002 met en place trois organes de direction et précise la procédure de désignation des animateurs de ces derniers. Ces organes sont le conseil de la Banque, le Gouverneur et le collège des commissaires aux comptes²⁶². Ils sont nommés par le Président de la République pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois pour le Gouverneur, quatre ans renouvelable une fois pour le Vice-gouverneur, et de trois ans renouvelable pour les autres membres.

Pour atteindre les objectifs de la politique monétaire, il faut contrôler la base monétaire. Pour cela, l'émission monétaire et la circulation financière sont des variables déterminantes dans l'évolution des prix et du taux de change. La BCC agit en surveillant la quantité de monnaies en circulation, et ce, par la mise en œuvre des politiques monétaires et de change. D'où l'intérêt de savoir comment la BCC s'est comporté dans la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire ces dernières années. Quels en ont été les instruments et leur incidence sur la vie économique ? Quel a été le taux d'inflation enregistré durant ces périodes. Au regard de toutes les crises qu'a connues la RDC, comment la BCC en tant qu'institut d'émission et organe de définition et mise en œuvre de la politique monétaire, a su évoluer et faire face à cela. Comment cette banque arrive-t-elle à fonctionner malgré le climat politique instable du pays.

Ainsi l'étude est subdivisée en deux points. Le premier point est une analyse des fondements juridiques du cadre macroéconomique de la BCC, et le deuxième traite des interventions dans la maîtrise de la liquidité monétaire.

I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU CADRE MACROECONOMIQUE : COMPETENCES DE LA BCC.

La Banque est chargée de définir et mettre en œuvre la politique monétaire du pays dont l'objectif principal est d'assurer la stabilité du niveau général des prix. Elle agit de façon indépendante dans la réalisation de cet objectif en soutenant la politique économique du Gouvernement.²⁶³

Pour ce faire, la BCC recourt à différents instruments dont la finalité est d'assurer un niveau de liquidité suffisante dans l'économie nationale. Ces instruments sont les procédures de refinancement à court et à long terme. Par ailleurs, la BCC limite le pouvoir de création monétaire des banques commerciales en leur imposant un niveau raisonnable des réserves obligatoires.

²⁶¹ Les instructions figurent sur le recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de monnaie, de change et de crédit de surveillance des intermédiaires financiers, de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, in *J.O.*, n° spécial, 20 janvier 2010.

²⁶² Le conseil de la banque constitue l'organe suprême d'administration et le Gouverneur l'organe de gestion.

²⁶³ Art. 3 de la loi n°005/2002 du 07 mai 2002





En mettant en œuvre ces opérations de politique monétaire, la BCC agit comme une pompe aspirante et refoulante selon l'expression de PATAT²⁶⁴. Les opérations des politiques monétaires visent ainsi soit à mettre à la disposition de l'économie de la liquidité dont elle a besoin, soit d'éponger une liquidité supplémentaire, source d'inflation. Examinons les compétences de la Banque Centrale en matière de politique monétaire (1) et celui des changes (2).

I.1. Les opérations de politique monétaire : un maintien de la stabilité du niveau général des prix.

Il existe deux types d'opération de politique monétaire. Il s'agit d'un côté des opérations qui visent le refinancement de l'économie nationale et, de l'autre côté, celles qui visent à ponctionner la liquidité.

I.1.1. Les opérations de refinancement de l'économie : une étude de l'instruction n° 4 de la BCC

Les opérations de refinancement sont régies par les dispositions de l'instruction n° 4 aux banques du 27 mai 2009 édictée par la BCC. Ce texte fixe les contreparties, les actifs éligibles en garantie et les modalités de refinancement. Il résulte des dispositions des articles 10 et 14 de l'instruction sus évoquée que les contre parties éligibles aux opérations de refinancement sont uniquement les banques commerciales.

Conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi n° 005/2002 du 07 mai 2002, la BCC exige des garanties aux banques qui se présentent à ses guichets. L'article 2 de l'instruction n° 4 dispose en effet que le refinancement des banques à la Banque Centrale est subordonné au nantissement des effets des titres publics ou privés de bonne qualité. Cette qualité est attestée par plusieurs éléments. Si pour les titres émis par le Trésor public la qualité du signataire suffit²⁶⁵, les titres privés doivent répondre à certaines exigences.

Il est prévu deux modalités de refinancement des banques, à savoir : les prêts à court terme qui consistent dans les opérations de cession temporaire de francs congolais par la BCC aux banques commerciales assorties d'une échéance de sept jours maximum, renouvelable à l'appréciation de la BCC et les facilités permanentes allouées aux banques commerciales pour couvrir notamment leur position débitrice en fin de journée à la chambre de compensation. Il s'agit ici d'une cession de liquidité intra-journalière : l'argent est prêté au jour le jour pour une maturité supérieure à 24 heures en tenant compte des jours non ouvrés²⁶⁶.

Les taux d'intérêt de ces deux opérations ne sont pas identiques. Les opérations au guichet de prêt à court terme s'effectuent au taux directeur de la BCC ; tandis que les opérations au guichet de facilités permanentes s'effectuent au taux directeur majoré.²⁶⁷ Par ailleurs, les intérêts se rapportant aux opérations de prêt à court terme sont précomptés et les intérêts relatifs aux opérations de facilités permanentes sont perçus à terme échu.²⁶⁸

²⁶⁴ PATAT JP, op.cit., p. 17

²⁶⁵ Il faut convenir que la qualité de signature du Trésor public congolais est très dégradée suite à l'échec des opérations de remboursement des bons du Trésor.

²⁶⁶ Art. 10 de l'instruction n°4

²⁶⁷ Art. 11 et 16 de l'instruction n°4

²⁶⁸ Art. 13 et 18 de l'instruction n°4



L'intérêt de distinction entre les deux guichets est le suivant : les facilités permanentes sont destinées à fournir des liquidités au jour le jour, à indiquer l'orientation générale de la politique monétaire et à encadrer les taux du marché au jour le jour. Par contre, les cessions temporaires jouent un rôle pour le pilotage des taux d'intérêt, la gestion de la liquidité bancaire et pour indiquer l'orientation de la politique monétaire.

I.1.2. La maîtrise de la liquidité bancaire : une analyse des instructions n° 10 et 20 de la BCC

Pour maîtriser le niveau de la liquidité bancaire, la BCC recourt aux billets de Trésorerie ou à des réserves obligatoires.

A. Le billet de trésorerie

Le billet de trésorerie (BTR) est régi par l'instruction n° 20 aux banques du 12 septembre 2008. Il se définit comme étant « un titre de dettes à court terme émis par la Banque Centrale et négociable de gré à gré sur le marché secondaire ». Il est ainsi un instrument employé par la BCC pour son refinancement en cas de diminution ou d'augmentation du volume de la base monétaire. Il consiste en des opérations de prêts ou de dépôts accordés aux banques en cours de liquidités.

Le montant de la souscription est le montant cédé par la BCC, pour son compte propre ou pour le compte des tiers. Le montant fixé par la BCC est le minima auquel les banques commerciales et autres intermédiaires financiers doivent souscrire. Le taux d'intérêt est celui qui est retenu sur chaque soumission. Ce taux est annuel, en base de 360 jours, à deux décimales et s'applique à la maturité de souscription. Après calcul, le montant du taux d'intérêt doit s'arrêter à deux chiffres après la virgule. Le montant de remboursement est la valeur de la souscription majorée des intérêts.

La maturité du BTR est de 7, 14 ou 28 jours à compter de la date de la souscription. Les banques et autres agents qui souscrivent aux avis d'appels d'offre lancés par la BCC ont le choix de rembourser dans les 7, 14 et 28 jours qui suivent leurs souscriptions et c'est dans ce délai que la banque peut se fixer sur les résultats. Les intérêts générés par la souscription au BTR sont exonérés d'impôts. Les ponctions de la liquidité au moyen du BTR sont normalement effectuées par voies d'appels d'offre. Les procédures d'appels d'offre comportent six étapes opérationnelles : l'annonce de l'appel d'offre, la préparation et la soumission des offres par les contre parties, la collecte des offres, adjudication et annonce des résultats, la notification des résultats individuels de l'adjudication et le règlement des opérations.

La BCC distingue deux catégories différentes de procédures d'appels d'offres : les appels d'offres normaux et les appels d'offres rapides. Les deux procédures sont identiques, sauf en ce qui concerne leur chronologie et le champ des contre parties. Pour les appels d'offres normaux, un délai de 24 heures maximum s'écoule entre l'annonce de l'appel d'offres et la notification du résultat de l'adjudication (le laps de temps compris entre l'heure limite de soumission et l'annonce du résultat étant de deux heures environ pour les appels d'offres rapides).



B. Les réserves obligatoires

L'instruction n° 10 aux banques du 26 octobre 2009 fixe le coefficient de réserves obligatoires. Selon ce texte, les banques sont tenues de constituer des réserves obligatoires dans les livres de la BCC. L'assiette et le coefficient de la réserve obligatoire est la suivante : la réserve obligatoire se compose des avoirs en monnaie nationale des banques en compte indisponible auprès de la BCC.

Les banques qui ne satisfont pas à l'exigence d'une constitution de réserve obligatoire sont sanctionnées d'une astreinte égale au taux d'intérêt sur les facilités permanentes augmenté de moitié assise sur le montant de l'insuffisance de la réserve obligatoire pour la période correspondante.

Par la politique monétaire, la BCC veille à la stabilité du niveau général des prix, à la sauvegarde de la valeur interne de la monnaie. Elle équilibre la demande et l'offre de la monnaie en contrôlant la liquidité, source d'inflation. Mais cela ne suffit pas pour une stabilité monétaire. Il faudra aussi contrôler le niveau de transactions cambiales pour une sauvegarde de la valeur externe de la monnaie.

I.2. Les opérations de change : la prévention et la correction de la BCC

Dans le cadre d'un régime de changes flottants, la monnaie nationale circule concomitamment avec les monnaies étrangères. La prévention consiste pour la BCC à réunir le maximum d'informations possibles sur les opérations de change. Lorsque les cours des monnaies étrangères connaissent une fluctuation importante à la hausse, la BCC doit intervenir sur le marché des changes pour corriger l'équilibre.

Examinons ainsi d'une part l'encadrement des opérations de change (1) et, d'autre part, les interventions de la BCC sur le marché des changes (2).

I.2.1. L'encadrement des opérations de change : moyen de prévention

Depuis le 27 mai 2001, le Programme Intérimaire Renforcé (PIR) et le Programme Economique du Gouvernement ont permis de stabiliser le franc congolais en supprimant les taux de changes fixes pour adopter le taux de changes flottants. Il y a eu une réduction de l'écart entre le taux indicatif (officiel) et le taux parallèle. Les opérations de change concernent les opérations entre les résidents et les non résidents impliquant le recours à la monnaie étrangère comme monnaie de transaction ou unité de compte. Aux termes des dispositions de la réglementation de change de la BCC, ces opérations sont soumises à déclarations préalables. Le système appliqué par elle est décentralisé en ce sens que les opérateurs économiques font leur déclaration auprès des banques commerciales. Puis, ces banques valident les documents de change et veillent, le cas échéant, au rapatriement des recettes en monnaie étrangère par l'opérateur²⁶⁹.

Le principal rôle de la politique de change est de prévenir ou lutter contre les chocs transitoires en cessant les fluctuations du taux de change et en préservant le niveau adéquat des réserves internationales.

²⁶⁹ Le code des investissements et le code minier dérogent à ce principe en permettant aux opérateurs économiques de gérer des comptes non-résidents en monnaie étrangère. L'obligation de rapatrier les devises est ainsi atténuée.





Il existe cependant des opérations soumises à une autorisation préalable ou à l'agrément de la BCC. Il en est ainsi de l'exportation ou de l'importation des billets de banque libellés en monnaies étrangères²⁷⁰ et de l'ouverture des bureaux de change²⁷¹.

I.2.2. Les interventions de la BCC sur le marché de change : moyen de correction

Le marché des changes est organisé en RDC par une convention liant les banques commerciales et la BCC.²⁷² Il convient cependant d'avoir une acceptation large du marché des changes comme étant l'offre et la demande des monnaies étrangères à un moment donné. Cette offre et demande influencent le cours d'échange des monnaies étrangères contre la monnaie nationale et somme la BCC à intervenir lorsque les fluctuations sont importantes. Pour ce faire la BCC procède à l'adjudication des monnaies étrangères. Elle lance des appels d'offre sur les achats ou les ventes des devises pour équilibrer la demande et l'offre de la monnaie nationale aux côtés des monnaies étrangères. A ce stade, la politique de change vise à réduire au maximum les écarts entre le taux de change indicatif et le taux de change parallèle.

Pour permettre la BCC d'intervenir sur le marché des changes, l'Etat a mis sa disposition des réserves en monnaies étrangères que cette institution doit fructifier. Lorsque ces réserves sont insuffisantes, l'Etat congolais peut user de son droit de tirage sur le Fonds Monétaire International ou solliciter un appui financier de cette institution. Cette situation est souvent récurrente en RDC compte tenu de la faiblesse des réserves de change estimée à un millions de dollars américains²⁷³ et de la fréquence des crises de change fluctuation de la balance de paiement.

A ce niveau, il importe de considérer l'intervention de la BCC à travers ses différents instruments dans l'économie congolaise et voir leur efficacité. Dans le cas contraire, envisager quelques pistes de solutions pour une meilleure croissance et une stabilité économique.

II. INTERVENTIONS DE LA BCC DANS LA MAITRISE DE LA BASE MONETAIRE

Pour éviter l'inflation, la BCC doit veiller à la base monétaire qui est composée de la circulation fiduciaire (principale composante environ 65% de la masse monétaire)²⁷⁴, des dépôts en banques commerciales et des autres dépôts (les dépôts dans les institutions financières non bancaires). Elle surveille aussi l'évolution de l'offre de la monnaie nationale par rapport aux monnaies étrangères. Elle agit en injectant ou en ponctionnant la liquidité des devises sur le marché de change.

Ainsi l'étude de l'action de la BCC en rapport avec les instruments relatifs à la maîtrise de l'inflation sera basée sur l'adjudication des billets de trésorerie (BTR) et la sauvegarde du pouvoir d'achat (1) d'une part, et la gestion de la liquidité et perspectives d'autre part (2). L'examen couvre la période allant de 2007 à 2010. En outre, une évaluation des interventions de la BCC démontre le taux et le niveau de l'inflation, et du niveau des ponctions faites sur la liquidité au moyen de la vente des billets de trésorerie pour une meilleure issue, et envisager les solutions durables à la sauvegarde du pouvoir d'achat de la monnaie nationale.

²⁷⁰ Circulaire n° 282 de la BCC du 05 mars 1999 concernant l'exportation et l'importation physique des billets de banque libellés en monnaies étrangères et transport de fonds sur le territoire national.

²⁷¹ Instruction administrative n° 007 du 13 juillet 2003 portant réglementation de l'activité des bureaux de change.

²⁷² Cette convention figure dans le Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de monnaie, de change, de crédit, de surveillance des intermédiaires financiers, de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement de terrorisme, in *J.O.*, n° spécial du 20 janvier 2010, pp 181-187

²⁷³ Banque Centrale du Congo, Rapport annuel 2009

²⁷⁴ La masse monétaire est composée de la base monétaire plus les provisions pour importations et les dépôts en devise.



II.1. L'adjudication des BTR et la sauvegarde du pouvoir d'achat: régulation de la liquidité

Parmi les trois instruments en la disposition de la BCC, le billet de trésorerie (BTR) permet de réguler la liquidité à très court terme et de répondre particulièrement à des chocs permanents sur la liquidité bancaire. C'est pour cette raison qu'il intéresse cette étude. C'est un instrument que la BCC utilise souvent par rapport aux autres parce qu'il a l'avantage de s'effectuer à court et à long terme. Il facilite la lutte contre les chocs ponctuels. C'est durant ces années que la BCC a fortement recouru à cet instrument. Une comparaison est faite entre l'évolution de la base monétaire et le volume de l'encours des BTR. Ce qui conduit à examiner les fluctuations du taux d'inflation pour ressortir les effets de la politique monétaire menée par la BCC par l'adjudication des BTR qui est la vente des billets de trésorerie aux banques commerciales pour augmenter ou diminuer le volume de la base monétaire. La base monétaire, formée essentiellement de la monnaie fiduciaire, ne doit pas être insuffisante à la consommation. C'est à dire que le consommateur de la monnaie doit en avoir suffisamment pour se procurer les biens et services dont il a besoin. En cas de diminution de la base monétaire, les prix intérieurs auront tendance à augmenter. Ce qui serait une source d'inflation. Dans ce cas, le consommateur perdra confiance en la monnaie fiduciaire (monnaie nationale).

La politique de change que la BCC s'est assigné a deux objectifs principaux : lisser les variations des cours de change et améliorer le niveau des réserves internationales. Il s'agit de sauvegarder le pouvoir d'achat de la monnaie nationale, encadrer son comportement face aux monnaies étrangères en injectant ou en ponctionnant sur la liquidité.

En 2007, la politique monétaire mise en œuvre se voulait prudente et restrictive en raison du maintien des taux d'intérêt réels (taux directeur)²⁷⁵. Ces taux sont créditeurs lorsqu'ils servent à rémunérer les BTR. La BCC a modifié ces taux quatre fois au cours de cette année. Ce taux est passé de 40 à 50 % au mois de février ; il est revenu à 40 % au mois d'avril en passant à 30 % au mois de mai pour enfin se stabiliser à 22,5 % au mois de juillet. Ce taux est resté inchangé jusqu'à la fin de l'année. Les souscriptions au BTR se sont élevées à 461 milliards de CDF au 31 décembre²⁷⁶. La ponction en liquidité de cet instrument a été de 151,1%. Il est allé de 388,4 milliards de CDF en janvier pour atteindre 461,1 en décembre. Le taux d'inflation annuel étant de 9,9%, il a connu cinq phases d'inflation dont les plus fortes au mois de janvier et février (respectivement de 23,6 et 25,5), et d'août (10,0), qui d'ailleurs est resté ainsi jusqu'à la fin de l'année.

Les périodes inflationnistes résultent de l'augmentation du prix du carburant et les produits alimentaires ce qui a entraîné une augmentation des prix du transport²⁷⁷. La monnaie nationale ce verra fortement déprécié au début de l'année. Une situation qui tire ses sources à la préférence des agents économiques à détenir les devises par rapport à la monnaie nationale. La stratégie de la BCC a consisté à étendre et à approfondir les marchés de change par l'acceptation des CDF au titre de paiement par les opérateurs miniers, d'impôts et de taxes. L'intervention de la BCC sur le marché est de 5,6% suite aux achats de devises, effectués par elle, pour un montant de 66,9 millions de USD. C'était d'ailleurs la seule intervention de l'année.

L'année suivante, 2008, la BCC n'a pas changé les objectifs et les instruments de sa politique monétaire. Cette année a connu quatre phases d'inflation. D'origine monétaire, le taux

²⁷⁵ Les taux directeurs sont les taux d'intérêt au jour le jour fixés par la banque centrale, et qui permettent de réguler l'activité économique. Ils déterminent le coût pour les banques commerciales à se refinancer auprès de la banque centrale.

²⁷⁶ Rapport annuel de la BCC 2007

²⁷⁷ Idem





d'inflation de janvier à mars est allé croissant. Cette poussée trouve son origine dans le financement monétaire du déficit budgétaire de la fin de 2007 et à la reprise des hostilités à l'Est du pays. La BCC étant caissier de l'Etat et chargé de la mise en œuvre de la politique monétaire, devait agir pour éviter une hausse dans la formation des prix intérieurs. La crise alimentaire et énergétique a causé une surchauffe des prix des produits finis au cours des mois de mars jusqu'en juillet.

Sur le marché international, le prix du baril est passé de 147 USD en juillet à 65,3 USD en octobre, induisant ainsi une réduction à la baisse des produits pétroliers. D'octobre à décembre, un relâchement dans la politique monétaire et budgétaire causé par les dépenses sécuritaires suite à la reprise des conflits armés à l'Est du pays, a resurgit les pressions inflationnistes d'où la dépréciation monétaire marquée par une forte dollarisation du marché en 2008. Le taux directeur subira ainsi 3 ajustements. En janvier (24,6 %), en juin (30%) et en décembre (40%). Le taux d'inflation annuel s'est soldé à 27,5%. L'adjudication des BTR s'est élevée à 1.444,0 milliards de CDF. Soit une augmentation de 165% parce qu'il fallait faire face aux effets décalés des chocs budgétaires et à l'inflation par les coûts²⁷⁸ tenant à la hausse des prix sur le plan international.²⁷⁹ Suite à la reprise des conflits armés à l'Est du pays, situation nécessitant une disponibilité des moyens financiers, la BCC n'a pas pu intervenir sur les fluctuations des taux de change pour essayer d'influer sur la liquidité. Le marché de change a été animé seulement par les banques et les bureaux de change.

Les dépassements des objectifs budgétaires de 2008 ont conduit à une situation monétaire marquée par les tensions en rapport avec la liquidité en 2009. La politique monétaire a été restrictive en vue de faire face aux pressions sur la liquidité et le niveau général des prix. Le taux directeur a été relevé passant de 40 à 55 et 65 % au mois de janvier, pour une dernière réforme au mois d'octobre. La régulation de la liquidité effectuée au mois de février, principalement par les opérations d'adjudication des BTR (2.395,7 milliards de CDF) a maintenu les taux stables jusqu'en juillet. En réaction à l'expansion de la liquidité bancaire, aux tensions inflationnistes, induites par la détérioration de la situation financière du secteur public, et aussi et surtout à la crise financière internationale, la BCC a procédé à un nouveau resserrement de sa politique pour fixer le taux d'inflation à 53,4% et le taux directeur à 70 % vers la fin de l'année.

Pour renforcer l'action de la politique monétaire, la BCC a recouru à la politique de change via les cessions des devises. Les effets décalés du déficit budgétaire et la crise financière ont causé une forte dépréciation de la monnaie nationale au premier trimestre. La BCC est intervenue par les ventes des devises pour améliorer le taux de change sur le marché. Environ 48 millions d'USD vendus au deuxième trimestre. Une autre vente par adjudication est intervenue au mois de juin sans empêcher une dépréciation due à la réapparition des déficits budgétaires. Les dépassements budgétaires de 2008 causés par les dépenses excessives du Gouvernement pour essayer de lutter contre les conflits à l'Est du pays, ont influencé l'économie. La BCC n'a pas pu maîtriser les chocs inflationnistes malgré toutes ses interventions. La formation des prix intérieurs est allée croissante durant toute l'année. Une dernière ponction au mois de décembre va entraîner un ralentissement du rythme de l'expansion de la liquidité²⁸⁰.

²⁷⁸ L'inflation par les coûts se caractérise par l'augmentation d'un produit entraînant les autres. Exemple : le prix du carburant qui agit sur le prix de transport.

²⁷⁹ Rapport de la BCC 2008

²⁸⁰ Rapport annuel 2009





L'année 2010 est restée caractérisée par une tendance déflationniste. Le taux directeur a été graduellement réajusté pour se situer à 22% à fin décembre. Le taux de l'inflation s'est situé à 9,8% sur une base monétaire croissant de 29,6%. Le volume des BTR a atteint 3.512,1 milliards de CDF. Sur les achats de 1.159,8 millions de USD et les ventes de 1.053,9 millions de USD, la BCC est intervenue par une cession de 10,0 millions de USD en janvier et des achats de 157,0 millions de USD entre mars et août pour lutter contre les tensions observées sur le marché après les festivités de fin d'année. Le début et la fin de l'année ont connu des dépréciations tandis que le cours de l'année était stable.²⁸¹

Il se pose alors la question de savoir pourquoi la BCC n'arrive-t-elle pas à faire face aux chocs, endogènes et exogènes qui sont la source d'inflation.

II.2. Gestion de la liquidité et perspectives pour l'efficacité de la politique monétaire.

La BCC a un cadre de pilotage qui lui permet de disposer à temps utiles des indications sur l'évolution de ses repères essentiels quant à la conduite de la politique monétaire et au suivi régulier de la conjoncture²⁸². Il vise à mieux faire connaître les canaux de transmission de la politique monétaire, la nature des chocs et leur répercussion sur les différents objectifs ainsi que les ajustements à opérer dans la manipulation des instruments appropriés pour rechercher et préserver la stabilité des prix.

Il existe une relation indéniable entre la monnaie, le prix et l'intérêt. L'offre et la demande de la monnaie déterminent conjointement le niveau des prix dont les variations se traduisent par le taux d'inflation, lequel à son tour influence le taux d'intérêt normal.²⁸³

Au cours de la période sous examen, les réalisations de la base monétaire ont été évolutives, de même que le comportement des instruments de politique monétaire et budgétaire. Les taux d'inflation sont très variables trouvant leurs sources aux chocs endogènes et exogènes. Les fluctuations connues sont remarquables au mois de janvier et septembre. Les causes majeures ont été les effets décalés du déficit budgétaire, les conflits armés, la crise financière et économique internationale, la hausse des prix à l'échelle internationale. Comme pour dire les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets.

L'intervention de la BCC au travers ses instruments est jugée faible et parfois inexistante (2008). Avec son cadre de pilotage, la BCC peut bien étudier les causes des chocs perçus sur la liquidité et agir en prévention, au lieu de subir les effets des causes connues et qui sont susceptibles de correction pour une meilleure efficacité des politiques monétaires menées par elle. Le rôle des facteurs de la politique monétaire notamment l'encours du BTR a été négligé au début de son lancement (2007), mais après l'expérimentation des avantages qu'il offre sur la régulation de la liquidité, la BCC a sensibiliser les agents économiques, particulièrement les banques, dans l'utilisation de cet instrument. Les interventions sur les achats et les ventes des devises doivent agir en prévention et non en correction. La prévention agit mieux. Il s'agit d'intervenir avant de ressentir les effets de l'augmentation de la demande.²⁸⁴

La politique économique congolaise a dû faire face à des chocs permanents de liquidité liés au déficit du secteur public. Cette situation est revenue durant toute la période en étude, et

²⁸¹ Rapport annuel 2010

²⁸² Rapport annuel 2009, pg 19

²⁸³ BAYARD J., *Le pouvoir de la banque centrale sur l'émission monétaire*, BCE, janvier 2006, pg 32

²⁸⁴ BALLIE R. et McMAHON P., *Le marché des changes*, Ed. ESKA, Paris, 1997, pg 21



dans les écarts entre septembre et novembre, pour se joindre aux festivités de fin d'année qui causent une inflation constante. Les déficits budgétaires occasionnés par les dépenses du Gouvernement causent une diminution sur la quantité de monnaies en circulation. La BCC, exerçant les fonctions de Caissier de l'Etat, dépense plus que ce qu'elle encaisse.²⁸⁵

Cette situation crée des chocs qui se sont traduits par l'excès des moyens de paiement dans l'économie et des perturbations sur les principaux marchés. Dans ce contexte, la BCC durcit sa politique monétaire avec la hausse du taux directeur et le maintien du coefficient des réserves obligatoires en vue d'atténuer l'expansion de la base monétaire.

La politique de change s'assouplit de plus en plus sans avoir l'effet de sauvegarder le pouvoir d'achat de la monnaie nationale. Les agents économiques et les résidents préfèrent de lier leurs transactions en devises qu'en monnaie locale qui se déprécie à perte de vue.

Les épargnes et encaisses se dénouent en monnaies étrangères malgré les stratégies de la BCC pour inciter l'utilisation de la monnaie nationale et son intervention ponctuelle sur le marché des changes, intervention jugée par ailleurs comme inefficace.

CONCLUSION

Les interventions de la BCC connaissent une remarquable avancée mais leurs effets sur les différents secteurs d'action ne sont pas visibles. Les taux de change fluctuent au gré des chocs transitoires habituels, qui renforcent les convictions des opérateurs économiques sur la confiance octroyée à la monnaie nationale. Cela entraîne une surliquidité de la monnaie nationale impliquant une augmentation de la demande des devises qui entraîne l'inflation²⁸⁶.

Une absence de la politique budgétaire restrictive étouffe les effets d'une bonne politique monétaire²⁸⁷. L'avantage d'assurer son indépendance en ne subordonnant pas son action à la réaction de la politique budgétaire permet d'agir en prévention contre les chocs qui peuvent venir d'elle²⁸⁸. Elle présente aussi l'avantage de donner des signaux aux marchés en rassurant les agents économiques sur la capacité et la volonté de l'autorité monétaire à redresser la situation. Elle permet par ailleurs d'établir les responsabilités en dissociant les initiatives monétaires de celles budgétaires²⁸⁹. De ce fait, la politique monétaire peut être mise en œuvre, du moins à court terme, dans n'importe quel dérapage budgétaire à partir du moment où l'autorité monétaire a le libre choix de ses instruments.

²⁸⁵ KABUYA KALALA F. et MATATA PONYO M., op.cit., p. 43

²⁸⁶ Lire utilement BETOINE A., BASSONI M., *Problèmes monétaires internationaux* ; Ed. Armand Collin, Paris, 1997 et CHAINEAU A., *Mécanismes et politiques monétaires*, Collection « Quadrige », PUF, 2000

²⁸⁷ CARARE A., STONE M., « Pourquoi cibler l'inflation ? », in *Finances et développement*, juin 2004, pg 22

²⁸⁸ Lire Le HERON E. et MOUTOT Philippe, *les banques centrales doivent-elles être indépendantes ?*, Prométhée, Collection Pour ou contre ?, Bordeaux, 2008 ; CUKIERMAN e. a., *Measuring the independence of central bank and its effects on policy outcomes* in *Word Bank Economic Review* 6, 1992 ; PATAT JP, « *Quelques questions sur l'indépendance de la banque centrale* » in revue d'économie financière, n° 22, 1992

²⁸⁹ CHAINEAU A., *Mécanismes et politiques monétaires*, Collection « Quadrige », PUF, 2000, pg 36



REFERENCES

- BALLIE R. et McMAHON P., *Le marché des changes*, Ed. ESKA, Paris, 1997.
- BAYARD J., *Le pouvoir de la banque centrale sur l'émission monétaire*, BCE, janvier 2006.
- BETOINE A., BASSONI M., *Problèmes monétaires internationaux*, Ed. Armand Collin, Paris 1997
- CHAINEAU A., *Mécanismes et politiques monétaires*, Collection « Quadrige », PUF, 2000.
- GRILLI V. e. a., *political and monetary institutions and public financial policies in the industrial economies*, Economic Policy, Vol. 13, 1991.
- MISHKIN F. e. a, *Monnaies, banques et marchés financiers*, 7^{ème} éd., Ed. Pearson Education, Paris, 2004.
- KABUYA KALALA F. et MATATA PONYO M., *L'espace monétaire kasaïen : crise de légitimité et de souveraineté monétaire en période d'hyperinflation au Congo (1993-1997)*, Institut Africain CEDAF et Harmattan, Paris, Août 2000.
- La Banque Centrale du Congo une rétrospective historique*, BCC, 2006
- Le HERONE E. et MOUTOT Philippe, *les banques centrales doivent-elles être indépendantes ?*, Prométhée, Coll. Pour ou contre ?, Bordeaux, 2008.
- PATAT J-P., *les banques centrales. Fondement de l'économie nationale*, Sirey, Paris, 1982.
- Anonyme, « *Monnaies et politiques monétaires en Europe* », in Cahiers français, n°297 ; Paris, 2000.
- CARARE A., STONE M., « *Pourquoi cibler l'inflation ?* », in Finances et développement, juin 2004.
- CUKIERMAN e. a., *Measuring the independence of central bank and its effects on policy outcomes* in Word Bank Economic Review 6, 1992.
- MANGANO G., *Measuring central bank: a tale of subjectivity and of its consequences* in Oxford Economic Papers n° 50, 1998.
- PATAT J.P., « *Quelques sur la question de l'indépendance de la Banque Centrale* », in revue d'économie financière, n° 22, 1992.

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET LA CHINE : CADRE JURIDIQUE, ÉTAT ACTUEL ET PERSPECTIVES

Par Yves-Junior MANZANZA LUMINGU*

« Ne pas craindre de commettre des erreurs,
[mais] les corriger dès qu'elles apparaissent » (Deng Xiaoping)

INTRODUCTION

A force d'être présentée comme la nouvelle puissance mondiale qui jouera un rôle de plus en plus fondamental dans les orientations politiques et économiques de l'avenir, la Chine est devenue aujourd'hui un mythe dont l'imaginaire africain s'enchant, se délecte, se méfie ou se détourne, sans que l'on cherche à savoir exactement ce que la montée en puissance de ce pays représente pour nos nations, révèle Kā Mana²⁹⁰.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les relations économiques entre la République Démocratique du Congo et la République populaire de Chine dont le point de mire se trouve être la percée chinoise sur le continent africain, marquée par le premier Sommet Chine-Afrique tenu du 3 au 5 novembre 2006 à Beijing.

En effet, affirme Colette Braeckman, « alors que l'Afrique n'intéressait plus personne, la Chine, elle, était preneuse (...), désireuse de s'affirmer comme grande puissance sur la scène internationale, de déployer son savoir-faire, [et] de s'assurer des sources d'approvisionnement »²⁹¹.

S'agissant particulièrement des relations sino-congolaises, c'est la signature de la Convention de collaboration relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en RDC qui viendra jeter les bases d'une coopération saluée par les uns, mais décriée par les autres et provoquant par là un sentiment mitigé.

Certains pensent que la Chine serait une alternative susceptible d'offrir de nouvelles possibilités aux pays africains compte tenu du déséquilibre généré par l'économie internationale et dans lequel beaucoup de pays sont marginalisés. D'autres affirment par ailleurs que les accords avec la Chine sont souvent des négociations secrètes qui ne tiennent pas compte des besoins en développement des pays africains et qui ne s'intéressent pas aux questions d'égalité, de justice sociale, d'environnement, bref aux questions des droits de l'homme.

Du coup, de nombreux essais, articles de presse et reportages télévisés ont été consacrés à la question de la *Chinafrrique* tantôt pour exprimer un « ouf de soulagement » et un ardent espoir après des décennies de diktats des Institutions de Bretton Woods et de leurs maîtres sur *le continent des malheurs*, tantôt pour fustiger « la théorie des habits de Saints Pierre et Paul ».

* Assistant à l'Université de Kikwit (Bandundu/République Démocratique du Congo), Doctorant en Droit à Julius-Maximilians-Universität Würzburg (Allemagne), Membre de l'Association germano-congolaise des juristes.

²⁹⁰ Kā Mana, « Chine-Afrique. Les enjeux d'une coopération », in *Congo-Afrique*, n° 425 (mai 2008), pp. 391-401

²⁹¹ Préface à Serge Michel et Michel Beuret, *La Chinafrrique : Pékin à la conquête du continent noir*, Paris, éd. Grasset et Fasquelle, 2008.



S'inspirant de ces différentes études, cette réflexion se veut une analyse critique de la problématique soulevée par le phénomène Chinafrique, mais circonscrite dans le cadre précis des relations sino-congolaises de 2008 à 2011. Il sera donc question d'analyser de fond en comble la convention de collaboration signée le 22 avril 2008 par l'Etat congolais et le groupement des entreprises chinoises et de circonscrire l'état actuel des engagements qu'elle a fait naître avant d'envisager les perspectives.

I. CADRE JURIDIQUE DES RELATIONS ECONOMIQUES SINO-CONGOLAISES

Le Sommet de novembre 2006 tenu à Beijing marque un tournant majeur dans les relations économiques entre la Chine et les pays africains en général. En effet, profitant de cette occasion, le Président chinois avait encouragé les compagnies chinoises à investir massivement en Afrique. En revanche, la Chine annonça l'ouverture de son marché à 440 produits que l'Afrique pourrait exporter à 0 tarif vers la Chine et promit son assistance dans plusieurs autres domaines²⁹².

Cette diplomatie chinoise répondrait à l'impératif de la gestion de la dépendance de la Chine envers les matières premières de toutes sortes pour soutenir sa croissance, lesquelles matières sont à importer de l'étranger. Dès lors, la Chine n'hésite pas à « mettre du paquet pour éviter l'asphyxie dans cette situation de dépendance et de vulnérabilité ». C'est dans ce sens que l'Afrique, terre bien pourvue en matières premières, devient le terrain prioritaire des initiatives diplomatiques chinoises dont les principes seraient tous taillés à la mesure des attentes des Etats africains²⁹³.

Et pour rassurer ses interlocuteurs, Pékin insiste constamment sur sa particularité en tant que puissance émergente plus généreuse et plus souple qui n'exploite pas les ressources des autres dans la recherche de gains économiques ou qui mélange les affaires avec la politique. Le cœur des « Cinq principes » qui président aux relations de la Chine avec les Etats africains tourne autour du respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, du pacte de non-agression, de la non-ingérence dans les affaires intérieures, de l'égalité et des bénéfices réciproques, de la coexistence pacifique²⁹⁴, le tout au regard du « concept de spécificité des valeurs, opposé à l'universalisme des principes occidentaux »²⁹⁵.

Devant un tel charme discursif chinois, les Chefs d'Etats africains, dont nombreux n'accueillent pas favorablement les critiques à l'occidentale, répondent avec un écho favorable.

Toutes les raisons ci-haut évoquées concoururent à la signature entre l'Etat congolais et un groupement d'entreprises chinoises de la Convention de collaboration relative au développement d'un projet minier et d'un projet d'infrastructures en RDC dont nous voudrions exposer ici les grandes articulations.

²⁹² Cfr. Rigobert Minani Bihuzo, « La coopération Chine-Afrique et le débat sur les contrats chinois en RDC », in *Les enjeux de la convention minière RDC-Chine. Analyse du contrat chinois par des experts congolais*, Kinshasa, Editions du CEPAS, 2010, pp. 23-38 ; Germain Ngoie Tshibambe et Constant Kabika Etobo, « Les relations sino-africaines : entre l'espoir et les controverses », *Congo-Afrique*, n° 417 (septembre 2007), pp. 599-619 ; Comp. Antoine Kernén, « Les stratégies chinoises en Afrique : du pétrole aux bassines en plastique », *Politique africaine*, n° 105 (mars 2007), p. 163

²⁹³ Germain Ngoie Tshibambe et Constant Kabika Etobo, *art. cit.* ; Boubacar Diallo Badiane, « La Chine réveillée saura-t-elle un jour éveiller l'Afrique ? », *Pambazuka News*, n° 186, 18 avril 2011

²⁹⁴ Lire Serge Michel et Michel Beuret, *La Chinafrique. Pékin à la conquête du continent noir*, nouvelle édition augmentée, Paris, Fayard/Pluriel, 2010, p. 47 ; Comp. Eric Nguyen, *Les relations Chine-Afrique. L'empire du Milieu à la conquête du continent noir*, Levallois-Perret, Studyrma Perspectives, 2009, pp. 21 et 28 ; Adama Gaye, *Chine-Afrique : le dragon et l'autruche*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 244 ; Henri Mova Sakanyi, « La Chine en Afrique : grammaire d'un basculement géopolitique », in *Dounia*, n° 3 (septembre 2010), pp. 91-123

²⁹⁵ Valérie Niquet, « La stratégie africaine de la Chine », in *Politique étrangère*, n° 2 (2006), pp. 363-364.





I.1. Des préliminaires

Signée le 22 avril 2008 par l'Etat congolais d'une part et le Groupement des entreprises chinoises composé de China Railway Group Ltd et Sinohydro Corporation d'autre part, la Convention de collaboration fit objet d'un premier avenant qui entérinait l'entrée de China Metallurgical Group Corporation.

Le 11 septembre 2008 fut signé un deuxième avenant dans lequel les parties ont convenu et accepté le retrait de China Metallurgical Group Corporation et l'adhésion de Zhejiang Huayou Cobalt Ltd. Et le 17 septembre 2008 fut signé un protocole d'accord ayant abouti à la création par le Groupe Gécamines²⁹⁶ et le Consortium des entreprises chinoises²⁹⁷ de la Joint-venture dénommée « SICOMINES ».

Dans cette convention, qualifiée de « contrat du siècle », avec un financement de 9 milliards USD, le consortium des entreprises chinoises prévoyait un investissement de 3,2 milliards USD dans un projet minier ayant une réserve confirmée de 10.000.000 tonnes de cuivre et 670.000 tonnes de cobalt et de 6 milliards USD dans des projets d'infrastructures publiques (chemins de fer, routes, hôpitaux, écoles, logements sociaux, hôtels et immeubles résidentiels, etc.).

Cependant en découvrant le protocole d'accord depuis leurs bureaux de Washington, les économistes du FMI manquent de s'étouffer. « Il est hors de question d'annuler 12 milliards de dollars de dette si Kinshasa réemprunte 9 milliards », s'emporte un représentant de l'institution. Depuis, Chinois et Congolais ont revu leur copie à la baisse, soit 6 milliards USD²⁹⁸.

A la suite d'exigences présentées par le FMI²⁹⁹ au gouvernement congolais en vue de la signature d'un nouveau programme triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, un troisième avenant a été porté à la Convention sino-congolaise, réduisant le projet de financement de 9 à 6 milliards de dollars américains, dont 3 milliards pour le projet d'exploitation minière et 3 milliards pour le projet d'infrastructures. L'étude du contenu de cette convention exige au préalable de chercher à déterminer sa nature juridique, étant donné la controverse qu'elle a dû susciter en son temps.

I.2. De la nature juridique de la Convention sino-congolaise de 2008

Dans son intervention à la plénière de l'Assemblée nationale du 12 mai 2008, le Ministre congolais des Infrastructures, Travaux publics et Reconstruction se référa à l'article 213, al. 2 de la Constitution du 18 février 2006 pour justifier son mandat à la conclusion de cette convention. Cette disposition constitutionnelle prévoit la possibilité pour le Gouvernement de conclure certains accords internationaux non soumis à ratification après délibération du Conseil des Ministres et d'en informer l'Assemblée Nationale et le Sénat. Il s'agit des « accords en forme simplifiée » qui sont des traités bilatéraux ou multilatéraux signés par des Etats suivant une procédure raccourcie³⁰⁰.

²⁹⁶ Cfr Art. 1.4 de la Convention

²⁹⁷ Ce Consortium est composé de cinq sociétés chinoises ci-après : China Railway Group Ltd, China Railway Sino-Congo Mining Ltd, China Railway Resources Development Ltd, Sinohydro Corporation Ltd et Sinohydro Harbour Co. Ltd

²⁹⁸ Philippe Perdrix, « RDC : y a-t-il un pilote ? », in <http://www.jeuneafrique.com>, 8 février 2011.

²⁹⁹ Lire notamment Thierry Vircoulon, « Autopsie d'une controverse internationale, le partenariat sino-congolais sous le feu des critiques », in *Les Temps Modernes*, n° 657 (janvier-mars 2010).

³⁰⁰ Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, cité par Laurent Okitonembo Wetshongunda, « Considérations critiques sur la nature et la portée de la Convention de collaboration signée par la République démocratique du Congo et un groupe d'entreprises chinoises », *Les enjeux de la convention minière RDC-Chine. Op. cit.*, 39-66





Or la Convention n'a pas été conclue entre deux Etats, mais plutôt entre un Etat – en l'occurrence la RDC – et un groupe d'entreprises privées chinoises, ce qui l'exclurait du régime juridique propre à l'article précité. Aussi Laurent Okitonembo parle-t-il d'un contrat d'une nature particulière, dont les parties sont d'une part, un Etat, sujet du droit international, et d'autre part des sociétés privées étrangères³⁰¹. Paraphrasant Eric Robert, il le qualifie de contrat d'Etat (*state contract*), lequel se définit comme un contrat international mixte liant d'une part, une personne morale de droit public, l'Etat ou une entité paraétatique, et d'autre part un particulier, personne privée physique ou morale³⁰². Cette notion a donc été inventée par la doctrine pour rendre compte du développement d'une pratique contractuelle venant régir les rapports entre une partie étatique et une partie privée ; elle s'est précisément développée à propos des contrats d'investissements, notamment investissements pétroliers, entre Etats et concessionnaires pétroliers dans les années 1950-1960.

I.3. Du contenu de la Convention sino-congolaise

Outre le préambule, la Convention de collaboration signée le 22 avril 2008 est composée de 27 articles répartis en 9 points portant respectivement sur l'objet, le projet minier, le projet d'infrastructure, le remboursement des investissements, les engagements et garanties de la RDC, les garanties du Groupement des Entreprises chinoises, la consultation périodique des parties, la force majeure et le règlement des différends ainsi que sur les dispositions finales. La convention a pour objet :

- L'apport de financement par le Groupement d'entreprises chinoises en vue d'investir dans la réalisation d'un projet de joint-venture minier et dans celle d'un projet de construction d'infrastructures ;
- La création d'une joint-venture minière entre la Gécamines et un consortium formé de 5 sociétés chinoises. Cette joint-venture sera chargée de réaliser le projet minier et de prendre en charge le remboursement des investissements miniers et des infrastructures ;
- La cession par la Gécamines à la Joint-venture des gisements de Dikuluwe, Mashamba Ouest, Jonction D, Cuvette Dima, Cuvette Mashamba et Synclinal Dikuluwe Colline D contenant environ 10.616.070 tonnes de cuivre dont 6.813.070 tonnes en ressources certaines, 626.619 tonnes de cobalt et d'autres substances minérales valorisables à déterminer³⁰³ ;
- L'exécution d'un projet de construction d'infrastructures pour la RDC.

Par ailleurs, les Parties conviennent que pour la réalisation des investissements qu'ils feront pour les Projets Minier et d'Infrastructures, le Groupement d'Entreprises Chinoises recoure au maximum aux entreprises congolaises pour toutes les fournitures et les prestations qu'elles seront capables de satisfaire (art. 11.2) ; elles conviennent néanmoins que, tant pour leurs approvisionnements à l'étranger que pour les prestations que les entreprises congolaises ne pourront pas satisfaire, le Groupement d'Entreprises Chinoises donne priorité au marché chinois à condition que les prix offerts par ce dernier soient compétitifs.

Ces dispositions confirment mutatis mutandis les allégations soutenues par Eric Nguyen qui écrit : « l'aide chinoise étant liée, ce sont des entreprises chinoises qui construisent ces infrastructures. L'Exim Bank [principale agence de crédit] procède à des appels d'offres

³⁰¹ Laurent Okitonembo Wetshongunda, *art. cit.*

³⁰² Eric Robert, *Cours de Droit des opérations et des contrats économiques internationaux*, Université Libre de Bruxelles, 1998-1999, p. 169

³⁰³ Art. 4 de la Convention.





exclusivement réservés aux entreprises chinoises, si bien qu'on estimerait que 70% de l'aide de Pékin serait dépensée en biens et services chinois »³⁰⁴.

I.4. Appréciation

Dès la conclusion de la Convention de collaboration en 2008, son contenu n'a cessé de soulever inquiétudes et doutes tant de la part de la population en général que des chercheurs en particulier. Plusieurs experts ont fait des observations pertinentes et des critiques tantôt constructives, tantôt alarmistes et tintées de pessimisme ; d'autres encore ont préféré sacrifier le débat scientifique au profit des intérêts partisans et politiciens.

Pour Me Laurent Okitonembo Wetshongunda, la Convention de collaboration sino-congolaise est plus léonine que toutes les autres conventions minières et laisse dévoiler la démission ou l'incapacité de la RDC à gérer elle-même sa reconstruction (³⁰⁵). Abondant dans le même sens, David Mutamba Dibwe reconnaît que le contenu du contrat présente des éléments de doute et d'inquiétude à certains endroits, mais il contient un atout majeur : la construction des infrastructures³⁰⁶.

Par ailleurs, dans un nouveau rapport publié le 8 mars 2011 (³⁰⁷), l'ONG britannique Global Witness dénonce « l'opacité » dans l'accord signé entre la RDC et le groupement des entreprises chinoises dans le cadre de la reconstruction du pays. Elle affirme avoir pris du temps et interviewé beaucoup de personnes pour en venir à ses conclusions.

Pour Daniel Balint-Kurti de Global Witness, trois questions importantes restent sans réponses dans ce contrat :

- Quelles sont les infrastructures exactes que le Congo va recevoir de la partie Chinoise?
- Comment seront valorisés les minerais qui seront donnés à la partie chinoise?
- Comment le Congo va garantir la clause bénéfice de 17 % pour les parties chinoises?

Réagissant à la publication de ce rapport, Valéry Mukassa, directeur de cabinet au ministère des Mines, a expliqué que le contrat qui lie la RDC et le groupement des entreprises chinoises avait été défendu au Parlement et a donc reçu l'aval des élus du peuple congolais. Il a indiqué par ailleurs que la tarification des minerais se fait par rapport à leur cours à une époque bien définie mais qu'il y a des paramètres qui permettent aux parties de prendre une moyenne qui règle les différentes clauses contractuelles.

Ce sont ces allégations qui ont sans doute permis à Thierry Bangui de voir en cette convention « un exemple louable qui mérite d'inspirer d'autres gouvernements africains »³⁰⁸.

Laissant de côté le débat sur le caractère léonin ou non de la convention sous examen, nous nous limiterons à apprécier la position de l'Etat congolais dans la répartition du capital social de la joint-venture. En effet, aux termes de l'article 3.4 de la Convention, le Groupement

³⁰⁴ Eric Nguyen, *Op. cit.*, p. 85

³⁰⁵ Laurent Okitonembo Wetshongunda, art. cit.

³⁰⁶ David Mutamba Dibwe, « Regards critiques sur la Convention sino-congolaise en rapport avec le Code minier et les pratiques dans le secteur minier », in *Les enjeux de la convention minière RDC-Chine. Op. cit.*, pp. 67-84.

³⁰⁷ Lire « Global Witness dénonce l'opacité du contrat chinois », in <http://radiookapi.net/economie/2011/03/10/kinshasa-global-witness-denonce-l%E2%80%99opacite-du-contrat-chinois/>, page consultée le 13 mars 2011.

³⁰⁸ Thierry Bangui, *La Chine, un nouveau partenaire de développement de l'Afrique. Vers la fin des privilèges européens sur le continent noir*, Paris, L'Harmattan, 2009, 43





d'entreprises chinoises se voit octroyer 68% du capital social de la SICOMINES, la RDC se contentant de 32%. Par ailleurs, la RDC accorde à la partie chinoise des exonérations et avantages fiscaux exorbitants³⁰⁹ ainsi que des garanties bien ficelées.

De telles précautions, estime Wenceslas Busane, auraient été inspirées par la crainte que les conventions passées avec le gouvernement actuel puissent éventuellement être remises en cause à la suite d'un changement inopiné de régime ou de gouvernement³¹⁰. Mais pour notre part, nous souvenant d'une leçon chère de Philosophie du langage, nous sommes tenté de qualifier les concessions faites par l'Etat congolais d'une autodestruction pragmatique, celle-ci consistant à défendre une chose et son contraire.

En effet, il y a peu le même gouvernement, qui avait fait de *la revisitation des contrats miniers* son maître-mot, reprochait à certaines entreprises minières « une grande disproportion, inexplicquée et injustifiée dans la répartition des parts sociales, la fixation arbitraire des parts sociales sans étude de faisabilité, le bénéfice des avantages douaniers exorbitants, etc. »³¹¹. Concernant les exonérations fiscales, il sied de noter que la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant [nouveau] Code minier avait déjà été conçu de manière à être plus incitatif, en ce qu'il a remplacé et revu sensiblement la valeur des taxes à l'exportation des produits miniers. Cette taxe, remplacée par la redevance minière, est passée notamment pour les métaux non ferreux de 10% à 2%³¹². Aussi le législateur avait-il exclu de manière explicite l'octroi des exonérations, considérant la réforme apportée comme un avantage offert aux entreprises minières.

A tout bien considérer, la partie congolaise, au risque de perdre son âme, a juste cherché à conserver sa place d'éternel dindon de la farce, comme un footballeur spécialisé à marquer des buts contre son propre camp.

Ce tableau est-il resté figé ou a-t-il plutôt subi quelques aménagements ? Mieux quels résultats nous donne l'évaluation à mi-parcours de cette coopération sino-congolaise qui trouve son fondement dans la convention de collaboration de 2008 ? Peut-on croire aux différents discours politiques ou politiciens quant au caractère « *win win* » de ce grand accord ? Que reste-t-il encore des mandats confiés par le peuple congolais à ses élus ?

C'est à ces différentes interrogations que seront consacrées les pages qui suivent.

II. ETAT DES LIEUX

A l'instar de nos ancêtres du début des temps modernes qui virent dans l'arrivée de l'homme blanc le flamboiement d'un au-delà fascinant dont on pouvait attendre toutes les richesses, beaucoup d'africains ont tendance à croire que l'Empire du Milieu est la nouvelle route de sortie du sous-développement endémique et de la crise chronique qui caractérisent leur continent aux yeux du monde entier. Dès lors, ils ne peuvent voir en la Chine « qu'une véritable bénédiction du ciel dans le désert de [leurs] misères ».

³⁰⁹ Thierry Bangui, *La Chine, un nouveau partenaire de développement de l'Afrique. Vers la fin des privilèges européens sur le continent noir*, Paris, L'Harmattan, 2009, 43

³¹⁰ Wenceslas Busane, « Le cadre juridique du programme sino-congolais », in *Dounia*, n° 3 (septembre 2010), pp. 124-133

³¹¹ Cette problématique a constitué la toile de fond de notre communication tenue le 24 février 2011 à Max Planck Institute for International Law à Heidelberg (Allemagne) et ayant pour thème « Etat de droit et exploitation des ressources naturelles en République démocratique du Congo ». Nous y avons particulièrement déploré le non respect des engagements de la part de l'Etat congolais et la méconnaissance du principe de la continuité de l'Etat qui caractérise ses dirigeants. Dès lors, se demande-t-on si la Convention de collaboration sino-congolaise saura résister à tous les potentiels changements de régime.

³¹² Lecture combinée de l'Exposé des motifs et de l'art. 241 de la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier



Pour d'autres africains, qui ont présent à l'esprit la manière dont a dérivé notre rencontre avec l'Europe vers la traite des Nègres, la colonisation et la néo-colonisation, il ne sert à rien de danser sur les nuages de nos rêves devant l'homme jaune ni d'investir toutes nos espérances dans les relations que nous pouvons établir avec lui. La lucidité exige la prudence, pour éviter que le rêve ne se transforme en cauchemar, à plus ou moins brève échéance. Dans l'imaginaire de ceux qui pensent ainsi, la Chine demeure, malgré sa nouvelle puissance et toutes ses potentialités économiques, un monde mystérieux, qui intrigue plus qu'il ne fascine.

II.1. Des controverses sur la présence chinoise en RDC

Les pays africains en général et la RDC en particulier voient en la Chine non seulement une alternative à l'effondrement de la bipolarité et au désengagement de l'Occident, mais aussi un nouveau "Gulliver" moins pesant et moins exigeant quant aux normes démocratiques et peu regardant sur l'usage que l'on fait des crédits qu'elle accorde³¹³, alors que certains chercheurs, comme Valérie Niquet, constatent que la Chine apparaît en Afrique comme essentiellement prédatrice, selon le modèle hier mis en œuvre par les puissances coloniales. [Une] stratégie (...) qui permet aux régimes les plus contestables de la région de reconstituer une économie de rente fondée sur l'exploitation massive des ressources naturelles, sans réel transfert de richesse ou de savoir-faire vers les populations locales³¹⁴.

D'autres controverses sont évoquées par Germain Ngoie Tshibambe et Constant Kabika Etobo en ce qui concerne les pratiques douteuses encourageant la criminalisation des économies africaines auxquelles recourent les chinois dès lors qu'ils s'installent en Afrique, lesquelles pratiques consistent d'abord, pour les entreprises [chinoises], à travailler même à perte (...) tout en recevant des subsides de l'Etat [chinois], tendent par là même à éliminer à terme les entreprises africaines qui normalement évoluent sans subsides.

En effet, faut-il le rappeler, c'est surtout pour des raisons commerciales que la Chine et ses entreprises furent poussées à s'intéresser au continent africain. L'Afrique devient, selon l'expression de Germain Ngoie Tshibambe et Constant Kabika Etobo, « la nouvelle frontière commerciale pour les entreprises chinoises »³¹⁵. La Chine est de plus en plus visible en Afrique, notamment dans les échanges commerciaux, rappellent Pout et Chomtang³¹⁶. Elle voit donc en l'Afrique non seulement un réservoir des matières premières, mais aussi un débouché pour son industrie manufacturière, connue pour ses produits à bas prix ; elle réussit progressivement à éliminer ses concurrents dans le secteur du textile et des biens manufacturés.

Cette intrusion commerciale s'appuie sur la pénétration des entreprises et des communautés chinoises qui deviennent de plus en plus présentes dans les villes africaines en général et celles congolaises en particulier. La colonie chinoise s'implante progressivement et son nombre ne cesse de croître avec une vitesse exceptionnelle ; magasins, restaurants, casinos, télécommunications, tous les secteurs connaissent désormais « la main basse » chinoise.

C'est que la Chine a pris les besoins africains à bras-le-corps et posé enfin les bases d'un développement, avec des dizaines des projets d'infrastructures, en particulier les voies de communication et l'électricité. Elle n'est pas désintéressée, bien sûr, et personne ne prête

³¹³ Germain Ngoie Tshibambe et Constant Kabika Etobo, *art. cit.*

³¹⁴ Valérie Niquet, « La stratégie africaine de la Chine », in *Politique étrangère*, n° 2 (2006), pp. 372-373

³¹⁵ Germain Ngoie Tshibambe et Constant Kabika Etobo, *art. cit.*

³¹⁶ Christian Edmond Bepi Pout et Marie-Noëlle Chomtang, « La percée chinoise en Afrique : ses aspects géopolitiques et géo-économiques. Cas du Golfe de Guinée », in *Congo-Afrique*, n° 429 (novembre 2008), pp. 747-761





plus attention à son discours sur l'amitié, mais les efforts qu'elle déploie pour atteindre ses objectifs offrent à l'Afrique un avenir inconcevable il y a seulement dix ans. Au fond, elle ramène un continent à la dérive, oublié de tous, dans la tectonique de la mondialisation³¹⁷.

Au niveau individuel, par contre, Marie-Noëlle Chomtang déplorait, dans un rapport publié en décembre 2006, les restrictions subtiles imposées aux voyageurs africains, notamment dans la zone autonome de Hong Kong. Car, écrit-elle, si les entreprises chinoises gagnent les marchés et exécutent de plus en plus de contrats en Afrique, la réciprocité n'est pas toujours de mise, au regard des difficultés auxquelles font face des opérateurs économiques africains pour l'entrée en Chine³¹⁸.

Pourtant, bon nombre de témoignages prouvent le contraire. Il en est ainsi d'un diplomate ouest-africain qui révèle : « Nous n'avons pas de difficultés à obtenir les visas, nous sommes rapidement reçus dans les ministères, même s'il n'est pas toujours évident de rencontrer les ministres. Contrairement aux pays européens, les Chinois font tout pour nous faciliter la tâche »³¹⁹. Les relations économiques entre la Chine et l'Afrique ont permis aux nombreux africains de réaliser aisément leurs activités commerciales³²⁰, sans avoir à se heurter aux nombreuses difficultés liées à l'obtention du visa Schengen. Aussi dans un documentaire réalisé par Laurent Védrine et intitulé « Kinshasa-Beijing Story », Marie-Louise Bibish Mumbu, écrivain et dramaturge congolaise, parle-t-elle joliment des relations amoureuses de l'Afrique avec ses prétendants, l'Occident et la Chine³²¹.

II.2. Du prétendu monopole de l'effort réservé aux chinois

Dans le lot des reproches faits contre les entreprises chinoises, l'on cite leur préférence à importer des travailleurs chinois, y compris pour des tâches non qualifiées³²². Est-ce une façon de confirmer l'hypothèse selon laquelle les prêts de Pékin seraient liés, ou s'agit-il d'un manque d'estime pour les capacités de travail des africains, tel que le révèlent les propos de l'homme d'affaires chinois Jacob Wood qui critiquait les africains d'être paresseux en ce qu'« ils attendent d'avoir faim avant de grimper dans l'arbre et attraper une mangue »³²³.

Nous estimons, quant à nous, que comme tous les clichés, celui-là contient une part de vérité ; cependant, il ne résiste pas à l'analyse. C'est qu'il faudrait écarter tous les clichés racistes sur les chinois acharnés au labeur et les africains paresseux, les chinois qui prennent leur avenir en main et les africains fatalistes, qui s'en remettent à Dieu ou à l'aide occidentale pour survivre. Ces spéculations, soulignent Serge Michel et Michel Beuret, ne tiennent pas la route : il suffit d'avoir vu des manœuvres sous le soleil africain faire à la pioche ce que les machines font depuis longtemps dans les pays développés, ou d'avoir vu les femmes africaines cumuler dans la même journée le travail aux champs et à la maison, et parcourir à pied, avec leur enfant sur le dos, les kilomètres qui séparent l'un de l'autre, pour comprendre

³¹⁷ Serge Michel et Michel Beuret, *Op. cit.*, p. 386

³¹⁸ Marie-Noëlle Chomtang, *La coopération sino-camerounaise à la lumière de la VI^e session de la Commission mixte : enjeux et défis*, Yaoundé, IRIC, 2006.

³¹⁹ P. Airault, « La méthode chinoise », in <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2526p026-033.xml> 08/06/2009

Thierry Vircoulon, « Stratégies chinoises de survie à Kinshasa (République démocratique du Congo), in *Repenser l'Indépendance : la RD Congo 50 ans plus tard - Actes du Colloque du cinquantenaire*, Pole Institute, 2010, pp. 67-77

³²⁰ Thierry Vircoulon, « Stratégies chinoises de survie à Kinshasa (République démocratique du Congo), in *Repenser l'Indépendance : la RD Congo 50 ans plus tard - Actes du Colloque du cinquantenaire*, Pole Institute, 2010, pp. 67-77

³²¹ Pierre Haski, « La Chinafrique change la donne sur le continent africain », in <http://www.rue89.com/chinatown/la-chinafrique-change-la-donne-sur-le-continent-africain>, 17 juin 2008.

³²² Comp. Thierry Bangui, *Op. cit.*, pp. 93-94

³²³ Serge Michel et Michel Beuret, *Op. cit.*, p. 62





que les chinois n'ont pas le monopole de l'effort³²⁴.

La réalité est que les élites politiques empêchent l'émergence d'une classe moyenne qui pourrait à terme les menacer. Certes, contrairement à la Chine ainsi qu'aux autres pays émergents d'Asie où le contrat social est basé sur l'amélioration du bien-être collectif, la légitimité du pouvoir en Afrique s'appuie essentiellement sur une gestion patrimoniale, conception pourtant incompatible avec tout effort de développement³²⁵. C'est ce phénomène que Jean-Christophe Mitterand qualifie de redistribution du pouvoir³²⁶, pendant que, incapables d'assurer le bien-être de la population, ces dirigeants finissent par sous-traiter leurs charges publiques.

II.3. La sous-traitance des charges publiques

Pendant les 50 ans qui ont suivi « l'indépendance Cha Cha », l'élite politique congolaise, à l'instar de la majeure partie de la classe politique de l'Afrique post-coloniale, s'est montrée incapable de développer son propre savoir-faire et n'a fait qu'assister, insouciante et cynique, à la déliquescence des infrastructures coloniales.

Et pour amadouer le peuple meurtri, dont la plupart n'ont jamais réussi à faire l'expérience de la théorie du deuxième terme de comparaison, le gouvernement qui a hérité de tous les maux de la République a fini par confier à la Chine la tâche de satisfaire ses populations. C'est ce phénomène que nous désignons par l'expression « sous-traitance des responsabilités étatiques aux chinois », comme l'avaient fait les dirigeants des pays de l'Afrique de l'Ouest vis-à-vis des institutions financières internationales et des pays occidentaux³²⁷.

En effet, les entreprises chinoises exécutent tous les grands chantiers de la reconstruction nationale : routes et chemins de fer, logements, réseaux d'eau et d'électricité, hôpitaux, écoles, etc.

III. PERSPECTIVES

Contrairement aux bailleurs de fonds occidentaux qui ne se privent pas d'imposer le respect des critères de bonne gouvernance et des droits de l'homme comme préalables à leur aide, Pékin propose aux pays avec lesquels elle coopère une assistance économique multiple sans contrepartie et assortie « d'aucune conditionnalité politique »³²⁸, excepté la non-reconnaissance de Taiwan. C'est que le principe de coopération est celui de la non-ingérence et du respect de la souveraineté des Etats, les préoccupations de Pékin étant essentiellement commerciales.

Plusieurs investisseurs occidentaux l'ont appris à leurs dépens. C'est le cas de George Forrest qui, avant de perdre deux gisements de cuivre en RDC au profit des Chinois, pronostiquait déjà en ces termes : « les Occidentaux sont frileux et posent trop de conditions. Les Chinois sont plus rapides, ils ont de gros besoins et vont forcément enlever des marchés »³²⁹.

³²⁴ Ibidem, p. 119

³²⁵ Eugène Nyambal, *Afrique : les voies de la prospérité. Dix clés pour sortir de la pauvreté*, Paris, L'Harmattan, 2008.

³²⁶ Jean-Christophe Mitterand, *Mémoire meurtrie*, Paris, Plon, 2001, p. 113

³²⁷ Cf. Adama Gaye, *Op. cit.*, pp. 174-175

³²⁸ Ibidem, p. 249

³²⁹ Cfr Philippe Perdrix, « Le grand bond en avant », in <http://www.jeuneafrique.com>, 16/02/2009





Cette politique chinoise semble recevoir un écho favorable auprès des dictateurs africains, habitués (...) au tripatouillage des urnes et au non respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; mais elle pourrait constituer à la longue un réel danger pour le peuple, d'autant plus que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est désormais un principe fondamental des relations internationales et auquel aucun Etat ne saurait déroger³³⁰.

Qu'à cela ne tienne, la Chine offre une alternative aux pays africains longtemps spoliés par les idéaux et politiques imposés par l'Occident (...) ainsi que par les rapports essentiellement inégaux qui ont pendant des siècles caractérisé la coopération Nord-Sud. En montrant un si grand intérêt pour l'Afrique, le géant asiatique postule que le continent noir a sa place et toute sa place dans une mondialisation où elle était laissée-pour-compte³³¹.

III.1. La Chine : une alternative aux partenaires occidentaux ?

Les dirigeants chinois laissent toujours entendre que le but de la présence chinoise est d'offrir ce que l'Occident n'était pas parvenu à offrir jusqu'ici : des perspectives d'un développement endogène grâce à une coopération qui veut le bonheur de toutes les populations³³².

Oui, « la Chine pourrait bien réussir là où l'Occident a échoué, malgré ses centaines d'instituts d'études africaines, ses milliers de chercheurs, ses bibliothèques et ses musées consacrés aux arts et à la culture du continent noir »³³³.

Mais au-delà de tous les pronostics, la prudence s'impose en ce sens qu'il serait illusoire de s'attendre à ce que la Chine se transforme en ce qu'elle risque de ne jamais être, c'est-à-dire un bailleur de fonds prodigue et surtout laxiste qui oublierait de cultiver d'abord ses intérêts³³⁴ pour se consacrer uniquement à ceux de la partie congolaise. Au contraire, suivant le principal enseignement que porte le géant asiatique, la RDC devrait compter d'abord sur ses propres forces car, comme la charité, le développement commence à domicile : le développement de la nation congolaise ne pourra être que le fait des efforts des congolais eux-mêmes.

La question qu'il convient de se poser ici est celle de savoir s'il est possible aux dirigeants congolais de voir les opportunités, d'entendre les mots de sagesse ou de sentir les vrais défis en s'inspirant de l'exemple chinois. Ou mieux, sont-ils prêts à corriger leurs erreurs du passé à la lumière des enseignements du père du modernisme chinois (Deng Xiaoping), enseignements dont la substance pourrait être adaptée aux réalités congolaises ?

III.1.1. Analyse croisée du leadership chinois et congolais

Séduit par les réalisations économiques de Singapour lors d'une visite en 1978, Deng en avait obtenu l'explication de Lee Kuan Yew, alors Premier Ministre singapourien, qui le rassura que la Chine pourrait faire mieux étant donné le nombre des penseurs dont regorgeait ce pays. Ayant attentivement retenu cette leçon, il s'en inspirera plus tard pour lancer la modernisation de la République populaire de Chine, dont la croissance économique bouleverse aujourd'hui toutes les statistiques figées.

³³⁰ Christian Edmond Bepi Pout et Marie-Noëlle Chomtang, « La percée chinoise en Afrique : ses aspects géopolitiques et géo-économiques. Cas du Golfe de Guinée », in *Congo-Afrique*, n° 430 (décembre 2008), pp. 835-846

³³¹ Ibidem

³³² Kā Mana, « Chine-Afrique. Les enjeux d'une coopération », in *Congo-Afrique*, n° 425 (mai 2008), pp. 391-401

³³³ Serge Michel et Michel Beuret, *Op. cit.*, p. 374

³³⁴ Cf. Adama Gaye, *Op. cit.*, pp. 264 et 281





Cet exemple rappelle en version plutôt négative l'incapacité de nos dirigeants à retenir des leçons par rapport à ce qu'ils voient lors de leurs multiples et coûteux déplacements à travers le monde. A ces occasions, regrette Adama Gaye, « ils se contentent de contempler, avec gourmandise, les réussites en matière de développement mais, amnésiques, ils oublient tout une fois de retour chez eux »³³⁵.

Dès lors, disposant de *pré-requis* fondés sur des cultures et pratiques politiques diamétralement opposées en matière de leadership, la présence chinoise en RDC risque de ne pas influencer positivement l'élite politique congolaise.

A cet obstacle d'ordre comportemental viennent se greffer d'autres réalités dont l'opinion ne cesse de reprocher les entreprises chinoises établies en RDC. En effet, quand on connaît ce que les populations chinoises subissent comme drames et terreur dans un système économique féroce qui veut gagner la bataille commerciale contre l'Occident ; quand on est tant soit peu informé sur les dénis de droits humains et le joug du capitalisme qu'une nouvelle classe d'ogres chinois impose à ce pays dans d'énormes « sacrifices humains » et de lourdes souffrances et tragédies, le développement à la chinoise ne peut pas être considéré comme un splendide modèle à imiter purement et simplement.

III.1.2. Le revers de la médaille du modèle chinois

Sous ce titre se cache la crainte d'un éventuel échec de la Chine et surtout de la désillusion de son partenaire congolais qui avait vu en leur convention de collaboration le début de la fin d'une longue marche vers le développement.

L'une des facettes d'un tel échec, s'il faut en avoir un, c'est peut-être que la Chine se banalise en Afrique après avoir incarné le partenaire providentiel et fraternel, capable de tous les miracles. A certains égards, elle commence à ressembler aux autres acteurs, avec ses cohortes de gardes de sécurité, ses chantiers qui s'enlisent, ses scandales de corruption et quoi qu'elle en dise, son mépris, parfois, pour la population locale (³³⁶). En effet, chinois et africains ne se mélangent pas³³⁷. Sur les chantiers, les postes les plus élevés sont réservés aux chinois et les africains ne sont pas pour autant mieux payés, ni même bien traités³³⁸.

C'est que l'entente chino-africaine est loin de ressembler à une image d'Épinal. « (...) Vu sous l'angle des déclarations d'intentions mais aussi de quelques réalisations palpables, la présence chinoise fait naître un véritable faisceau d'espoir d'un éventuel sursaut de l'Afrique ». Cependant, au-delà de la rhétorique sulfureuse servie sur le plateau d'une coopération sino-africaine promise à un avenir radieux, la réalité sur le terrain (...) corrobore quelques graves carences. Aujourd'hui, des voix autorisées se lèvent de plus en plus pour récriminer ouvertement l'attitude jugée trop "prédatrice" des entreprises chinoises en Afrique. Par ailleurs, l'excès d'emballement des chinois pour la construction d'ouvrages techniques destinés à l'exploitation puis à l'acheminement des matières premières vers des unités de transformation en Chine est patent (³³⁹).

De même, souligne Stanislas Kraland, « lorsque la Chine obtient les contrats, la nature en paye parfois le prix, tout comme, dans certains cas, les populations locales. De nombreuses

³³⁵ Ibidem, p. 95

³³⁶ Serge Michel et Michel Beuret, *Op. cit.*, p. 385 ; Denis Clerc, « La ChinaAfrique par Serge Michel, Michel Beuret et Paolo Woods (photos) », in *Alternatives Economiques*, n° 271 (juillet 2008).

³³⁷ Cf. Colette Braeckman, *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles, Kinshasa, Le Cri/Afrique Editions, 2009, pp. 184-185 ; Thierry Vircoulon, « Stratégies chinoises de survie à Kinshasa... », *art. cit.*

³³⁸ Cf. Asadho, *Les conditions de travail au sein de l'entreprise chinoise CREC sont inacceptables*, Kinshasa, janvier 2010.

³³⁹ Boubacar Diallo Badiane, « La Chine réveillée saura-t-elle un jour éveiller l'Afrique ? », in *Pambazuka News*, n° 186, 18 avril 2011



allégations de mauvais traitement et d'exploitation des ouvriers africains, à une nécessité d'assurer la continuité de son développement à tout prix, la Chine pourrait bien capoter en Afrique »³⁴⁰. C'est que la présence chinoise n'est pas sans créer de problèmes.

En apparence, l'Etat congolais croit au caractère « win win » de la convention qui le lie au groupement d'entreprises chinoises pour l'exploitation des matières premières. Pourtant, la possession de ces ressources naturelles pourrait à terme maintenir ce pays dans le sous-développement, au grand dam de la population.

La thèse du départ est qu'en se spécialisant dans l'exploitation de ses matières premières, la RDC risque de s'exposer à ce que les économistes appellent « le syndrome hollandais »³⁴¹, lequel consiste en une entrave au développement d'un Etat minier au cas où ce dernier se cantonnerait dans l'exploitation de ses matières premières, en se détournant d'autres secteurs susceptibles de créer des richesses, telle que l'agriculture.

Par ailleurs, les faits démontrent que les matières premières extraites du sol et/ou du sous-sol congolais prennent la destination de la Chine sans subir une quelconque transformation. Ces exportations à faible valeur ajoutée, peu créatrices d'emplois et ne nécessitant pas le recours au transfert de technologie ne peut que constituer une entrave à l'industrialisation de la RDC. L'on aboutit à la formule suivant laquelle la RDC exportera ses minerais vers la Chine et en importera des produits manufacturés à haute valeur, formule décrite en Zambie par Wilfred Collins Wonani³⁴² et qualifiée par Moeletsi Mbeki de « répétition d'une vieille histoire »³⁴³.

En définitive, « quelles que soient la vision que l'on peut avoir de la Chine et l'idée que l'on peut se faire de ses visées en Afrique, le réalisme exige (...) que nous considérions ce pays non pas comme la réponse absolue à nos problèmes ou comme l'ultime sésame pour des lendemains qui chanteraient, mais plutôt comme une question de fond à partir de laquelle nous devons (...) réfléchir sur notre présent et notre avenir »³⁴⁴.

III.2. Nécessité d'une *catharsis* dans la gestion de l'Etat congolais

Nous voudrions ici nous atteler essentiellement aux compétences et à l'intégrité des dirigeants, préalable auquel s'ajoute la lutte contre les anti-valeurs dans la gestion de la *Res publica*.

En effet, lorsque les experts chinois mesurent tous les jours l'ampleur monumentale de la corruption qui transforme la plupart de nos pays africains en tonneaux de danaïdes, quelle confiance peuvent-ils placer dans nos classes dirigeantes et dans leur capacité de gestion de nos ressources ? Si tous les jours, les chinois qui vivent en Afrique sont témoins de nos

³⁴⁰ Stanislas Kraland, « Quand l'empire du Milieu s'invite en Afrique », in http://www.nonfiction.fr/article-1195-quand_l'empire_du_milieu_s'invite_en_afrique.htm, 10 juin 2008

³⁴¹ Le syndrome hollandais (désigné aussi sous les expressions mal hollandais, ou malaise hollandais, ou encore maladie hollandaise) est un phénomène économique qui relie exploitation de ressources naturelles et déclin de l'industrie manufacturière locale. Inspiré du cas des Pays-Bas des années 1960, ce terme est utilisé par extension pour désigner les conséquences nuisibles provoquées par une augmentation significative des exportations de ressources naturelles par un pays. Cette notion est donc à connaître pour aborder le rôle des richesses naturelles dans le développement. Lire Pierre Jacquet, « Leçons de crise n°4/5 - Peut-on se passer du dollar ? - Les pays pauvres doivent suivre une nouvelle voie », in *Le Monde*, 10 nov 2009 ; Jean-Philippe Koutassila, *Le syndrome Hollandais : théorie et vérification empirique au Congo et au Cameroun*, Document de travail, n° 24, sd, p. 2 ; Eric Nguyen, *Op. cit.*, p. 100

³⁴² Philippe Richer, *L'offensive chinoise en Afrique*, Paris, Karthala, 2008, p. 137

³⁴³ Jean-Christophe Servant, « La Chine à l'assaut du marché africain », in *Le Monde diplomatique*, mai 2005, pp. 6-7 ; Serge Michel et Michel Beuret, *Op. cit.*, pp. 375-376

³⁴⁴ Kā Mana, « Chine-Afrique. Les enjeux d'une coopération », in *Congo-Afrique*, n° 425 (mai 2008), pp. 391-401





gabegies, de nos errances financières, de notre imbecilité mentale et de notre impuissance devant des problèmes aussi cruciaux que ceux de la santé, de l'éducation, de l'alimentation et des infrastructures, dans des contrées aussi riches que la RDC, la Zambie ou le Zimbabwe, pourquoi prendront-ils au sérieux nos discours sur notre volonté de sortir de la crise, s'interroge Kà Mana.

Ce dernier affirme que dans les relations de l'Afrique avec la Chine, le vrai problème n'est pas la Chine mais l'Afrique. Aussi rappelle-t-il : « nos préoccupations ne doivent pas porter sur l'être de nos partenaires, mais sur notre être même et sur le nouvel horizon que nous devons lui ouvrir en fonction des quêtes, des ambitions, des intérêts et des desseins qui devraient être les nôtres dans le monde tel qu'il est ».

Par conséquent, une véritable *catharsis* s'impose. Il ne suffit pas en effet de changer de partenaire pour prétendre résoudre la question de l'état de pauvreté de nos populations. Agir ainsi ressemblerait à renouveler la garde-robe d'un enfant atteint de la gale, sans pour autant le soumettre à une thérapie susceptible de combattre les germes des sarcoptes qui sont la cause de cette affection contagieuse.

Appliquée à l'Etat congolais, cette *thérapeutique de l'enfant galeux* voudrait que l'élite politique congolaise ait le courage de reconnaître sa part de responsabilités dans l'échec de différentes initiatives destinées à tirer ce pays du gouffre de sous-développement. Car, comme le rappelle Adama Gaye, recourant à l'expression « démons de l'Afrique » dans les relations sino-africaines en général, il n'est pas impossible que, comme par le passé, l'on soit tenté de perpétuer la pratique de la politique de l'autruche qui a si souvent caractérisé le continent africain, en refusant de s'attaquer frontalement à ses propres lacunes, dans l'espoir de trouver des solutions et/ou des boucs émissaires de l'extérieur³⁴⁵.

Dès lors, passer de l'Occident à la Chine ne saura pas, comme par l'effet d'une baguette magique, propulser la RDC dans la locomotive du développement tant espéré. Tant que l'impunité poursuivra paisiblement son règne et que la matière grise nationale continuera à souiller le ridicule, tant que de nombreux obstacles se poseront sur la route de potentiels investisseurs, le décollage de la nation congolaise se fera malheureusement attendre.

Aussi pensons-nous que la mise en œuvre effective de la politique de tolérance zéro prônée par le Chef de l'Etat congolais s'impose et ce, afin de maîtriser prioritairement les « Ali Baba » ou prédateurs de la République.

III.2.1. La lutte contre l'impunité

Comme dans bon nombre de ses rapports portant sur la corruption dans le monde, l'ONG *Transparency International* attribue chaque année des mauvaises notes à la RDC. Il en est ainsi du rapport publié le 24 mai 2011 dans lequel l'Etat congolais occupe la 168^{ème} place sur 182. Cette corruption va jusqu'à la capture d'Etat, celle-ci concernant principalement non pas la petite administration, mais les décideurs politiques édictant les lois et réglementations de l'Etat, y compris les décisions de politique étrangère (...). En effet, certains dirigeants orientent la formation des normes législatives à leur profit, influent sur toutes les décisions politiques de l'Exécutif et imposent leurs interprétations au système judiciaire³⁴⁶. Ainsi,

³⁴⁵ Cfr. Adama Gaye, *Op. cit.*, p. 281

³⁴⁶ Philippe Janot, « Firms transnationales, corruption, Etats. Une dynamique ambiguë », in http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005_janot.pdf; Voy. également Adama Gaye, *Op. cit.*, p. 190 ; Albert Muluma Munanga G. Tizi, « Corruption et pauvreté : que faire pour la relance socio-économique en RD Congo ? », in *Congo-Afrique*, n° 430 (décembre 2008), pp. 819-833





foulant aux pieds le sens de la mission qui leur commande de montrer la bonne voie à leurs peuples, ils sont devenus des « symboles de ce qu'il ne faut pas faire »³⁴⁷.

Le témoignage de Thierry Vircoulon à ce sujet est encore beaucoup plus éloquent. Dans un style clair, mais pathétique, il rappelle :

il est de notoriété publique que les hommes d'affaires sont considérés comme la « meilleure proie » par les fonctionnaires en quête d'argent facile. Alors que les citoyens et les expatriés souffrent au quotidien d'une fonction publique corrompue, le monde des affaires est une cible encore plus lucrative (...). En conséquence, les différentes administrations se sont transformées en des entreprises de non droit et de lutte pour gagner une vie décente: chaque administration, de l'armée au service de santé, est une agence autonome de génération des revenus. La corruption n'est pas tant un phénomène d'offre qu'un phénomène de demande. Par ailleurs, dans la fonction publique, la corruption est devenue une pratique acceptée comme culturelle. L'insécurité juridique, le harcèlement administratif et fiscal et la criminalité sont les problèmes quotidiens auxquels fait face la communauté des affaires à Kinshasa. Pour un opérateur économique, il est assez fréquent de voir son entreprise fermée ou sa licence d'importation contestée par l'administration après avoir importé des conteneurs remplis de marchandises (le contenu des conteneurs est alors saisi) ou de se voir arrêté par la police pour des motifs fantaisistes. Il est aussi assez fréquent de voir sa propriété contestée en justice par un prestataire qui « fait équipe » avec un magistrat³⁴⁸.

De tels exemples mettant en exergue des pratiques de clientélisme et d'autoprotection empêchent l'avènement d'un véritable Etat de droit.

Or les entreprises chinoises qui savent adapter leurs règles de jeu par rapport au partenaire en présence n'ignorent pas tous les maux majeurs qui gangrèment la société congolaise et ceux qui ont reçu le mandat d'assurer le suivi des travaux confiés à celles-là. C'est le même message que livre encore Thierry Vircoulon quand il fait savoir que face à un environnement (...) très corrompu, les (...) chinois recourent à la « règle du jeu » - la corruption - par les mêmes moyens que les autres milieux d'affaires³⁴⁹.

En matière d'infrastructures routières par exemple, la conséquence est que là où les entreprises occidentales construisent des routes conçues pour durer longtemps, les chinois construisent des routes moins sophistiquées et dont les fissures se laissent facilement percevoir même au jour de l'inauguration officielle. Et derrière ce triste constat se cachent plusieurs réalités : que les chinois offrent leurs services à un coût abordable pour les congolais, cela n'est qu'un secret de polichinelle ; mais les pots de vin et les commissions constituent la partie cachée de l'Iceberg.

Si non, comment justifier l'attribution de grands chantiers routiers à une entreprise qui a exécuté les travaux d'une route dont les premières crevasses n'ont même pas attendu le premier anniversaire pour signaler leur présence ? Pour qui a déjà emprunté la route nationale n° 1 dans son tronçon Kenge-Kikwit dans la province du Bandundu, la qualité de la route construite par Sogea Satom entre Kenge et Masi-Manimba dépasse de loin celle qui, réalisée par une entreprise chinoise, relie la cité de Masi-Manimba à la ville de Kikwit. L'on

³⁴⁷ Adama Gaye, Op. cit., p. 282

³⁴⁸ Thierry Vircoulon, « Stratégies chinoises de survie à Kinshasa... », art. cit.

³⁴⁹ Ibidem





se rappellera non sans regret les bévues du chantier de la localité Muluma. Et pourtant ! C'est à eux qu'avait encore été confié le marché.

Sous un autre registre, celui consacré à l'initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE), il avait été imaginé un compromis pour réduire la dette des pays africains qui, en contrepartie, s'engageaient à assainir leurs finances et à lutter contre la corruption.

Or, par leur politique de prêts sans intérêts ou à taux d'intérêt très faibles à un pays comme la RDC qui vient d'atteindre le fameux point d'achèvement de l'IPPTE, les banques chinoises sont accusées de vouloir réendetter ce pays.

C'est l'opinion exprimée notamment par l'ancien président de la Banque Mondiale, Paul Wolfowitz qui rappelait à la Chine de ne pas commettre en Afrique les erreurs passées de la France et des Etats-Unis³⁵⁰. Ce même son de cloche a été tiré par la secrétaire d'Etat américaine Hillary Clinton en termes de mise en garde contre les risques de nouveau colonialisme, avant de fustiger le fait que les investissements chinois en Afrique ne concernent que les élites³⁵¹.

Ainsi, contrairement à Laurent Dona Kologo qui compare les relations de l'Afrique avec l'Occident au mariage du cheval et du cavalier, où il y en a un qui souffre et l'autre qui gagne³⁵², il est regrettable de constater que celles qu'elle a avec la Chine ressembleraient plutôt à une union homosexuelle, où seuls les partenaires trouvent satisfaction, sans le moindre souci de la progéniture – ici la population.

Mais dans tous les cas, les peuples n'ayant que les dirigeants qu'ils méritent, la question qui reste pendante est celle de la capacité, voire de la volonté, des populations congolaises à relever la tête pour changer leur sort, sanctionner leurs dirigeants et exiger leur droit au développement national, droit reconnu par l'article 58 de la Constitution du 18 février 2006. En somme, comme le soutient également Adama Gaye, « il ne s'agit ni plus ni moins que d'engager une révolution à plusieurs dimensions »³⁵³. Espérant que le vent du « Printemps arabe » finira par franchir les murailles de la République pour apprendre au peuple meurtri, victime de la ploutocratie, que les droits s'arrachent. Dorénavant le peuple qui marchait dans la longue nuit finira par se lever pour revendiquer ses droits fondamentaux.

En attendant ce soleil nouveau, il faudrait compter sur la mobilisation des intelligences, le savoir étant un véritable sésame dans l'essor des nations modernes.

III.2.2. Plaidoyer pour la revalorisation de la science et l'assainissement du climat des affaires

La Chine a démontré que l'on peut, par la force de la volonté politique et de l'organisation socio-économique rigoureuse, en cassant le ressort mental du pessimisme, maîtriser les exigences de la globalisation et renverser la vapeur de la pauvreté en créant des richesses pour son pays. Grâce à la Chine, nous savons que rien n'est figé dans les positions acquises au sein du monde tel qu'il est et que les dés ne sont pas pipés éternellement ni les cartes distribuées à jamais pour que les pauvres restent pauvres et les riches perpétuellement riches.

³⁵⁰ Pierre Haski, « Premier tapis rouge pour la Chinafrique », in *Libération*, 3 novembre 2006.

³⁵¹ « Hillary Clinton met en garde les pays africains contre la nouvelle forme de colonialisme », <http://www.rfi.fr/afrique/20110611-hillary-clinton-met-garde-pays-africains-contre-nouvelle-forme-colonialisme>, 13 juin 2011, page consultée le 14 juin 2011

³⁵² Serge Michel et Michel Beuret, *Op. cit.*, p. 165

³⁵³ Adama Gaye, *Op. cit.*, p. 283





La Chine a misé sur la matière grise nationale et sur des forces d'impulsion déterminées à se construire un grand destin dans le champ féroce de la mondialisation. Aussi a-t-elle fait de la recherche scientifique son maître-mot, cette recherche d'avant-garde qui, selon les termes de Gaye, est devenue « l'un des plus importants facteurs de production pour réussir tout développement économique viable »³⁵⁴.

En effet, les ressources naturelles ne suffisent pas pour déclencher le développement d'une nation. Ce qui fait le développement, écrit Thierry Bangui, c'est l'homme, [et donc] son intelligence, sa créativité et la production d'activités diversifiées³⁵⁵. S'exprimant en des termes similaires, Jean-Baptiste Nebese rappelle que « le développement d'un pays vient des connaissances, c'est-à-dire de l'esprit et non pas nécessairement des matières, fussent-elles précieuses »³⁵⁶. Telle est également la thèse défendue par un certain nombre d'auteurs africains³⁵⁷ qui ont eu à se pencher sur cette question.

Il faut donc aller au-delà de la situation actuelle où la Chine construit des palais des sports, bâtit des stades, édifie des hôpitaux et goudronne des routes sans permettre aux congolais de devenir eux-mêmes maîtres des techniques pour réaliser les mêmes projets avec leurs propres moyens, conformément à son célèbre proverbe qui veut que l'on apprenne à quelqu'un à pêcher, plutôt que de lui donner du poisson. Or tel qu'elle agit en Afrique en général et en RDC en particulier, la Chine contredit l'esprit de ce dicton et se contente à livrer à l'Etat congolais « des ouvrages clés en mains », sans souci de transfert de technologies.

Dès lors, quand on considère l'apport que la fuite des cerveaux [congolais] constitue pour certains pays occidentaux³⁵⁸, on peut imaginer que l'investissement [congolais] dans la matière grise puisse être d'un grand apport pour la Chine.

Malheureusement, l'investissement dans le capital humain ne figure jamais dans les agendas des dirigeants politiques, dans une nation où le profil des élus reste critiquable. Certes, la RDC est l'un de ces rares pays au monde où l'accès au mandat présidentiel ou parlementaire ne requiert aucun niveau d'études ; seuls l'âge et la capacité financière des candidats suffisent.

Il ne s'agit là que de la résultante de la thèse soutenue par une certaine doctrine qui estime et pense même démontrer que l'université serait contre le développement au Congo-Kinshasa³⁵⁹.

A ce nivellement académique s'ajoute l'influence continue des regroupements politiques et « des administrations prédatrices »³⁶⁰ qui empiètent sur les efforts d'assainissement du climat des affaires, pourtant pivot moteur dans le processus de développement économique

³⁵⁴ Ibidem, p. 81

³⁵⁵ Thierry Bangui, *Op. cit.*, p. 269

³⁵⁶ Jean-Baptiste Nebese, « Jeunesse, éducation, marginalisation de l'Afrique », in Comment surmonter la marginalisation en Afrique? Actes des XIème Journées Philosophiques de Canisius, Kinshasa, Editions Loyola, 2009, pp. 9-24

³⁵⁷ Adrien Houngbedji, *Il n'y a de richesse que d'hommes*, Paris, Editions de l'Archipel, 2005 ; Martin Ekwa bis Isal, « L'enseignement et le développement en RD Congo, 50 ans après l'indépendance », in *Congo-Afrique*, n° 447 (septembre 2010), pp. 579-592 ; Martin Ekwa bis Isal, « Pas de développement sans école et sans éducation de qualité », in *Congo-Afrique* n° 427 (2008), p. 565 ; Martin Ekwa bis Isal, *L'école trahie*, Kinshasa, Cadicec, 2004 ; Richard Mugaruka M., « Les universités congolaises. Cinquante ans après l'accession de la RD Congo à l'indépendance : bilan et perspectives », in *Congo-Afrique*, n° 446 (juin-juillet-août 2010), pp. 467-492

³⁵⁸ Cette inquiétude est partagée notamment par Kutumisa B. Kyota, « L'éducation au Congo, cinquante ans après l'indépendance », in *Cinquante ans d'indépendance, défis, enjeux et perspectives. Actes des journées philosophiques de Canisius*, Kinshasa, Editions Loyola, 2010, pp. 115-134 ; Martin Ekwa bis Isal, « Pas de développement sans école et sans éducation de qualité », *art. cit.*

³⁵⁹ Thèse est soutenue notamment par Emile Bongeli Yeikelo ya Ato, *L'Université contre le développement au Congo-Kinshasa*, Paris, L'Harmattan, 2009

³⁶⁰ Thierry Vircoulon, « Stratégies chinoises de survie à Kinshasa, République démocratique du Congo », *art. cit.*



des nations³⁶¹.

Comment en effet investir dans un pays où, malgré les tintamarres et les professions de foi de ses dirigeants, tout est prétexte pour demander des dessous de table ou arnaquer les investisseurs ? Comment donc la RDC peut-elle devenir un lieu attractif pour les investissements quand on sait combien de fois des contrats signés ont été jetés aux ordures parce que tel out tel fonctionnaire n'y trouverait pas son compte ou qu'au sommet de l'Etat un dirigeant ou son protégé a déniché une offre plus alléchante en termes des commissions, s'interroge-t-on à la suite de Gaye³⁶².

CONCLUSION

La Chinafrique est une histoire qui, si elle trouve des fondements au XVe siècle, se développe surtout depuis le XIXe siècle et plus encore à partir de 1980. Depuis cette date le commerce bilatéral entre les deux régions a été multiplié par cinquante.

Le premier Sommet Chine-Afrique qui s'est tenu du 3 au 5 novembre 2006 à Beijing a marqué un tournant décisif dans les relations sino-africaines. Des accords d'une valeur de deux milliards de dollars américains auraient été signés au cours de ce Sommet avec certains pays africains « dans le but de forger des liens plus étroits avec le continent riche en ressources »³⁶³. En agissant ainsi, « la Chine a (...) accompli une tâche essentielle : avoir redonné à l'Afrique une vraie valeur, tant aux yeux de ses habitants qu'à l'étranger. Jamais l'Occident ne s'est autant intéressé à l'Afrique que depuis que la Chine est partie à sa conquête »³⁶⁴. Tel est également le point de vue de Jean-Raphaël Chaponnière qui affirme que « la progression spectaculaire de la Chine a arrêté le processus de marginalisation de l'Afrique dans le commerce mondial (...) »³⁶⁵, même si la prudence voudrait que l'on se garde de tout optimisme exacerbé, les relations internationales étant avant tout des relations d'intérêts qui peuvent changer au gré des circonstances³⁶⁶.

D'où la nécessité d'une prise de recul de la part des pays africains ; la ruée vers l'Afrique ayant prouvé que ce continent valait quelque chose, la balle est dans le camp des dirigeants africains. Ils ont désormais les moyens de leur ambition : jamais un bailleur de fonds n'avait avancé des sommes pareilles, sans condition, sans tutelle. Seront-ils à la hauteur, pour utiliser ces fonds en vue du développement de leur pays plutôt que pour doubler la taille de leur parc immobilier en Occident, s'interroge-t-on à la suite de Serge Michel et Michel Beuret.

Il faudrait donc éradiquer tous les blocages internes qui, plus nocifs, s'articulent principalement autour de la mauvaise gestion, du déficit d'un leadership éclairé et susceptible de frayer la voie au redressement économique national.

Ainsi dans le cadre précis des relations économiques qui le lient à ses nouveaux partenaires, dont la Chine, l'Etat congolais devrait veiller notamment à créer une valeur ajoutée au niveau

³⁶¹ Rappelons ici les propos de l'Ambassadeur de la Suisse en RDC, Linus Von Castelmuur, au cours d'un point de presse tenu à Kinshasa le 27 juillet 2011 en prévision de la fête nationale suisse : « *Le véritable développement d'un pays ne vient pas de l'assistance que lui apportent d'autres pays mais de l'intérêt économique que lui portent les investisseurs. Or plusieurs obstacles découragent les investisseurs en RDC* », Radio Okapi, Kinshasa, édition du 27 juillet 2011. Le même regret avait déjà été manifesté dans des termes similaires par l'Ambassadeur du Royaume de Belgique le 19 juillet 2011 et par celui de la France le 03 juin 2011 sur les ondes de la même radio.

³⁶² Cfr. Adama Gaye, *Op. cit.*, p. 129

³⁶³ « L'Afrique sera-t-elle chinoise ? », Congo-Afrique, n° 417 (septembre 2007), pp. 580-581

³⁶⁴ Cf. Christian Edmond Bepi Pout et Marie-Noëlle Chomtang, « La percée chinoise en Afrique : ses aspects géopolitiques et géo-économiques. Cas du Golfe de Guinée », in *Congo-Afrique*, n° 430 (décembre 2008), pp. 835-846



local et ce, en imposant la transformation des matières premières exploitées ou cultivées sur place avant leur exportation. Une telle approche contribuerait à l'émergence d'une industrie locale et donc à la création d'emplois.

Pour conclure, rappelons que ces quelques pages ne peuvent, tout au plus, que prétendre secouer le cocotier. L'effort réalisé par la présente réflexion devrait être poursuivi et amplifié afin d'éviter que le plus grand des dragons asiatiques écrase son partenaire congolais.



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Asadho, *Les conditions de travail au sein de l'entreprise chinoise CREC sont inacceptables*, Kinshasa, janvier 2010.
- Bangui Thierry, *La Chine, un nouveau partenaire de développement de l'Afrique. Vers la fin des privilèges européens sur le continent noir ?*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- Bepi Pout Christian Edmond et Chomtang Marie-Noëlle, « La percée chinoise en Afrique : ses aspects géopolitiques et géo-économiques. Cas du Golfe de Guinée », in *Congo-Afrique*, n° 430 (décembre 2008), pp. 835-846
- Bongeli Yeikelo ya Ato, *L'Université contre le développement au Congo-Kinshasa*, Paris, L'Harmattan, 2009
- Boubacar Diallo Badiane, « La Chine réveillée saura-t-elle un jour éveiller l'Afrique ? », in *Pambazuka News*, n° 186, 18 avril 2011
- Boubacar D. Badiane, « La Chine, quelques valeurs paramétriques du développement économique : leçon pour l'Afrique », *Pambazuka News*, n° 165, 1^{er} novembre 2010
- Braeckman Colette, *Vers la deuxième indépendance du Congo*, Bruxelles, Kinshasa, Le Cri/Afrique Editions, 2009
- Busane Wenceslas, « Le cadre juridique du programme sino-congolais », in *Dounia*, n° 3 (septembre 2010), pp. 124-133
- Cappelaere, Pierre, *Congo (RDC), Puissance et fragilité*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- CEPAS, *Les enjeux de la convention minière RDC-Chine. Analyse du contrat chinois par des experts congolais*, Kinshasa, Editions du CEPAS, 2010.
- Chaponnière Jean-Raphaël, « L'aide chinoise à l'Afrique: origines, modalités et enjeux », in *L'Economie politique* n° 038 - avril 2008
- Chomtang Marie-Noëlle, *La coopération sino-camerounaise à la lumière de la VI^e session de la Commission mixte : enjeux et défis*, Yaoundé, IRIC, 2006.
- De Herdt Tom, *A la recherche de l'Etat en RD Congo. Acteurs et enjeux d'une reconstruction post conflit*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- Dussey Robert, *L'Afrique malade de ses hommes politiques : Inconscience, irresponsabilité, ignorance ou innocence*, Jean Picollec, 2008
- Ekwa bis Isal, « L'enseignement et le développement en RD Congo, 50 ans après l'indépendance », in *Congo-Afrique*, n° 447 (septembre 2010), pp. 579-592
- Ekwa bis Isal, « Pas de développement sans école et sans éducation de qualité », in *Congo-Afrique* n° 427 (2008)
- Ekwa bis Isal, *L'école trahie*, Kinshasa, Cadicec, 2004
- Fweley Diangitukwa, *La thèse du complot contre l'Afrique : Pourquoi l'Afrique ne se développe pas*, Paris, L'Harmattan, 2010
- Gabas Jean-Jacques, « Les investissements chinois en Afrique : à quel prix ? », in *Alternatives Internationales*, n° 005, novembre 2007
- Gaye Adama, *Chine-Afrique : le dragon et l'autruche*, Paris, L'Harmattan, 2006
- Gieg Philipp, *Great Game um Afrika? Europa, China und die USA auf dem Schwarzen Kontinent*, Nomos, 2010
- Houngbedji Adrien, *Il n'y a de richesse que d'hommes*, Paris, Editions de l'Archipel, 2005





- Kä Mana, « Chine-Afrique. Les enjeux d'une coopération », in *Congo-Afrique*, n° 425 (mai 2008), pp. 391-401
- Kernen Antoine, « Les stratégies chinoises en Afrique : du pétrole aux bassines en plastique », *Politique africaine*, n° 105 (mars 2007)
- Koutassila Jean-Philippe, *Le syndrome Hollandais : théorie et vérification empirique au Congo et au Cameroun*, Document de travail, n° 24, sd
- Kutumisa B. Kyota, « L'éducation au Congo, cinquante ans après l'indépendance », in *Cinquante ans d'indépendance, défis, enjeux et perspectives. Actes des journées philosophiques de Canisius*, Kinshasa, Editions Loyola, 2010, pp. 115-134
- Lonsi Nkoko, *La République Démocratique du Congo, un combat pour la survie*, Paris, L'Harmattan, 2011
- Matumona Claude Zola, « La Chinisation de l'Afrique et ses sources potentielles d'asymétrie », in *Dounia*, n° 3 (septembre 2010), pp. 68-82
- Michel Serge et Beuret Michel, *La Chinafrique. Pékin à la conquête du continent noir*, nouvelle édition augmentée, Paris, Fayard/Pluriel, 2010
- Mitterand Jean-Christophe, *Mémoire meurtrie*, Paris, Plon, 2001
- Mova Sakanyi, « La Chine en Afrique : grammaire d'un basculement géopolitique », in *Dounia*, n° 3 (septembre 2010), pp. 91-123
- Mugaruka M. Richard, « Les universités congolaises. Cinquante ans après l'accession de la RD Congo à l'indépendance : bilan et perspectives », in *Congo-Afrique*, n° 446 (juin-juillet-août 2010), pp. 467-492
- Muluma Munanga G. Tizi, « Corruption et pauvreté : que faire pour la relance socio-économique en RD Congo ? », in *Congo-Afrique*, n° 430 (décembre 2008), pp. 819-833
- Nebese Jean-Baptiste, « Jeunesse, éducation, marginalisation de l'Afrique », in *Comment surmonter la marginalisation en Afrique ? Actes des XI^{ème} Journées Philosophiques de Canisius*, Kinshasa, Editions Loyola, 2009, pp. 9-24
- Ngoie Tshibambe et Kabika Etobo, « Les relations sino-africaines : entre l'espoir et les controverses », in *Congo-Afrique*, n° 417 (septembre 2007), pp. 599-619
- Nguyen Eric, *Les relations Chine-Afrique. L'empire du Milieu à la conquête du continent noir*, Levallois-Perret, Studyrama Perspectives, 2009
- Niquet Valérie, « La stratégie africaine de la Chine », in *Politique étrangère*, n° 2 (2006).
- Nyambal Eugène, *Afrique : les voies de la prospérité. Dix clés pour sortir de la pauvreté*, Paris, L'Harmattan, 2008
- Richer Philippe, *L'offensive chinoise en Afrique*, Paris, Karthala, 2008
- Trefon, Theodore, *Réformes au Congo (RDC) : Attentes et désillusions*, Paris, L'Harmattan, 2009
- Vircoulon Thierry (dir.), *Les coulisses de l'aide internationale en République démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2010
- Vircoulon Thierry, « Stratégies chinoises de survie à Kinshasa (République démocratique du Congo) », in *Repenser l'Indépendance : la RD Congo 50 ans plus tard - Actes du Colloque du cinquantenaire*, Pole Institute, 2010, pp. 67-77
- Vircoulon Thierry, « Autopsie d'une controverse internationale, le partenariat sino-congolais sous le feu des critiques », in *Les Temps Modernes*, n° 657 (janvier-mars 2010).
- Vircoulon Thierry, « La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise », in *Afrique contemporaine*, n° 227 (mars 2008), pp. 107-118



L'ADHÉSION DE LA RDC À L'OHADA : VERS LA PROSPÉRITÉ NATIONALE PAR L'UNIFICATION DU DROIT?

Par BALINGENE KAHOMBO^{365*}

INTRODUCTION

L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a pour objet de réaliser les objectifs établis par le **Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique**³⁶⁶, adopté, à Port-Louis (Ile Maurice), le 17 octobre 1993. Elle constitue une organisation d'intégration qui vise à créer un environnement propice au développement économique des Etats membres, en procédant à leur intégration juridique au moyen de la technique de **l'uniformisation ou l'unification du droit**.

L'unification du droit consiste à doter les Etats parties des règles juridiques communes. Dans le droit OHADA, ces règles sont codifiées à travers des instruments juridiques qualifiés d'« actes uniformes ». Cette technique est bien différente et va au-delà de celle de **l'harmonisation du droit**, à laquelle se réfère malencontreusement le Traité OHADA. Harmoniser, c'est simplement réduire les différences de législations. Mais, en la forme, ces législations peuvent être élaborées par les Etats parties en des termes différents. Telle la pratique africaine dans le domaine de la coopération judiciaire, notamment en ce qui concerne un nombre réduit des infractions pénales de portée internationale³⁶⁷.

Ce faisant, la compétence de l'OHADA se limite à l'unification du droit des affaires. **Entrent dans le domaine du droit des affaires**³⁶⁸, l'ensemble des règles relatives au **droit des sociétés et au statut juridique des commerçants**, au **recouvrement des créances**, aux **sûretés** et aux **voies d'exécution**, au **régime du redressement des entreprises** et de la **liquidation judiciaire**, au **droit de l'arbitrage**, au **droit du travail**, au **droit comptable**, au **droit de la vente et des transports**, et **toute autre matière** que le Conseil des Ministres déciderait légalement d'y inclure³⁶⁹.

Le droit OHADA ne cesse de susciter l'enthousiasme des Etats africains. Pourtant, à l'origine, les principaux États concernés sont les pays membres de la Zone franc, c'est-à-dire la Zone composée des pays ayant le Franc CFA³⁷⁰ comme monnaie unique. Cette zone est le résultat de l'évolution de l'ancien empire colonial français et se caractérise par son homogénéité au niveau économique et culturel. Très rapidement, les quatorze pays fondateurs³⁷¹ ont été

* **Diplômé d'études supérieures en droit public ; Doctorant en droit public à l'Université de Kinshasa ; Assistant à l'Université de Goma ; Magistrat/Juge de paix et ancien Substitut du Procureur de la République.**

³⁶⁵ Jean-Raphaël Chaponnière, L'aide chinoise à l'Afrique: origines, modalités et enjeux, L'Economie politique n° 038 - avril 2008

³⁶⁶ Ci-après « Traité OHADA ».

³⁶⁷ BALINGENE KAHOMBO, « La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.5, août 2010, pp. 9-13.

³⁶⁸ Article 2 du Traité OHADA.

³⁶⁹ A cet égard, l'article 2 précité du Traité OHADA impose trois conditions : la décision ne peut être prise que si les deux tiers au moins des Etats membres sont représentés ; elle doit être prise à l'unanimité des Etats présents et votants ; elle doit respecter l'objet du Traité OHADA.

³⁷⁰ Littéralement, **Communauté financière africaine**.

³⁷¹ Tels sont : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée équatoriale, Mali, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo.



rejoints par la Guinée Bissau et la Guinée Conakry. Sao Tomé et Príncipe, le Ghana et le Madagascar ont annoncé leur intérêt à adhérer à l'OHADA.

C'est dans cette euphorie d'annonces officielles que l'adhésion de la République démocratique du Congo (RDC) a été clairement envisagée, en 2002, à l'occasion du Dialogue inter-congolais³⁷². A cet égard, le droit OHADA est présenté tantôt comme une opportunité de moderniser le droit congolais des affaires, tantôt comme un outil indispensable au décollage économique national.

Toutefois, deux camps vont apparaître divisés sur la question : les partisans de l'adhésion de la RDC à l'OHADA et le camp de ses adversaires. Les premiers considèrent que cette adhésion est indispensable pour l'assainissement du climat national des affaires, de manière à provoquer, au bénéfice du pays, un afflux massif des capitaux étrangers. En revanche, les seconds soutiennent que l'attrait des investissements étrangers peut être autrement atteint, en modifiant simplement le droit congolais en vigueur, sans compromettre la souveraineté du pays.

Politiquement, le camp de l'adhésion semble déjà l'emporter. Le processus est arrivé à son point d'achèvement, depuis la promulgation de la Loi autorisant l'adhésion de la RDC à l'OHADA³⁷³, le 11 février 2010. Il ne reste plus qu'à poser deux actes ultimes : d'une part, l'ordonnance présidentielle portant adhésion de la RDC à l'OHADA ; d'autre part, le dépôt des instruments qui en traduisent la matérialité, auprès du Sénégal, l'Etat dépositaire. En tout état de cause, une analyse objective mérite d'être réalisée sur les fondements et les implications possibles de cette adhésion, pour qu'on en saisisse mieux la portée juridique et les véritables enjeux.

Les matériaux de l'analyse sont constitués, au niveau national, des discours politiques, de nombreuses lois sur la réforme du droit congolais des affaires et de l'Arrêt de la Cour suprême de Justice (CSJ) relatif à la conformité de l'adhésion de la RDC à l'OHADA à la Constitution du 18 février 2006. Sur le plan communautaire, il y a les instruments juridiques de l'OHADA. Mais, en plus, la nouveauté de cette organisation exige de la confronter à la logique du système d'intégration africaine, en dehors duquel elle semble, malheureusement, se situer. Partant, on peut douter que cette organisation ait l'ambition de concourir à la réalisation de l'unité africaine, alors même que cette unité est le point d'ancrage de la constitutionnalité de l'acte d'adhésion de la RDC.

Deux points seront ainsi développés : les fondements de l'adhésion de la RDC à l'OHADA (I) et ses implications plausibles (II).

I. LES FONDEMENTS DE L'ADHESION DE LA RDC A L'OHADA

Une distinction doit être opérée entre la motivation politique de l'adhésion de la RDC à l'OHADA et son fondement juridique. Les débats politiques ont achoppé essentiellement sur la recherche d'une ouverture économique nationale aux investisseurs étrangers (I.1). La problématique du panafricanisme n'y a occupé qu'une place de moindre importance, alors que la CSJ, déclarant le Traité OHADA conforme à la Constitution, a dit, sans aucune motivation, que cette organisation participe à la réalisation de l'unité africaine (I.2).

³⁷² MASSAMBA MAKELA, *Modalités d'adhésion de la République démocratique du Congo au Traité OHADA*, vol.1, rapport final, Kinshasa, 4 février 2005, p.8.

³⁷³ Loi n°10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la République démocratique du Congo au Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.



I.1. La politique congolaise d'ouverture économique aux investisseurs étrangers

Les mesures qui ont été prises pour ouvrir le secteur congolais des affaires aux investisseurs étrangers (I.1.2) sont fondées sur quelques constats majeurs, qui méritent d'être passés en revue (I.1.1).

I.1.1. Les constats

La formalisation de cette politique part d'un double constat.

Le premier, c'est que les textes juridiques congolais, dans le domaine des affaires, sont caractérisés par une vétusté légendaire. La plupart d'entre eux date de l'Etat indépendant du Congo (EIC), de la colonisation, de la première (1960-1965) et de la deuxième République (1965-1997). Leur esprit est concordant. En effet, ces textes ont été élaborés en réaction à des situations de risque de prédation de l'économie nationale.

Avant l'indépendance, conformément à l'Acte général de Berlin, le régime applicable dans le Bassin du Congo est celui de la porte-ouverte³⁷⁴ : libre entreprise, libre concurrence, liberté de commerce et égalité de traitement en faveur des ressortissants de toutes les quatorze puissances qui ont pris part à la Conférence internationale de Berlin (Allemagne), tenue du 15 novembre 1884 au 26 février 1885. Après l'indépendance, les sociétés et les hommes d'affaires ayant acquis des pans entiers d'exploitation économique sur le territoire congolais pouvaient priver le jeune Etat de son indépendance économique. C'est pourquoi les législateurs qui se sont succédé ont essayé, avec beaucoup de peine, de verrouiller l'accès au domaine des affaires au Congo, en consacrant une sorte d'autarcie économique et une forte protection du marché local contre la concurrence étrangère.

Les verrous ainsi imposés ont notamment trait à l'exercice du commerce par les étrangers, personnes physiques et sociétés commerciales. En l'occurrence, la Loi particulière n°73-009 sur le commerce leur interdit d'exercer le commerce d'importation, d'exportation et de transit³⁷⁵, considéré comme un domaine réservé aux nationaux, à moins que, moyennant ouverture d'un compte indisponible dans une banque congolaise, à titre de cautionnement³⁷⁶, ils aient été autorisés à le faire par ordonnance du Président de la République³⁷⁷. En tout état de cause, le petit commerce leur est formellement interdit³⁷⁸.

Par ailleurs, en tant que commerçants, les étrangers sont obligés de posséder dans une banque congolaise un autre compte indisponible, de l'ordre de 50 millions de francs congolais, pour obtenir leur immatriculation au Registre de commerce³⁷⁹. Encore que la création d'une société par action à responsabilité limitée (SARL), le type de société adaptée aux grandes affaires, est subordonnée à l'autorisation préalable, par ordonnance du Président de la République.

A un moment donné, ces interdictions et restrictions ont paru politiquement insuffisante, si bien que l'Etat dût procéder à la zairianisation, moyennant une indemnité équitable, en ces

³⁷⁴ Cf. G. BANZA MALELA MAKUTA, *Les aspects juridiques dans les enjeux des crises congolaises : des origines à nos jours (1860-2006)*, Kinshasa, Ed. PUC, 2011 ; O. NDESHYO RURIHOSE, «Le contexte historique international et l'effort d'intégration nationale au Zaïre», *Annales de la Faculté de Droit*, vol. IV-VII, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 1984, pp.1-43.

³⁷⁵ Art. 1^{er} de la Loi particulière n°73-009 sur le commerce du 5 janvier 1973.

³⁷⁶ Le montant de ce cautionnement a été fixé, pour la première fois, à 25000 Zaïres, par l'Ordonnance n°73-292 du 26 septembre 1973.

³⁷⁷ Art.2 et 3 de la Loi particulière sur le commerce.

³⁷⁸ Art.4 de l'Ordonnance-loi n°90-046 du 8 août 1990 portant réglementation du petit commerce.

³⁷⁹ Art. 2 de l'Ordonnance-loi n° 66-260 du 21 avril 1966 subordonnant à des garanties financières l'immatriculation au registre du commerce des étrangers, des sociétés étrangères et de certaines sociétés congolaises.



termes :

Est transférée à l'État la propriété des entreprises agricoles, agro-industrielles, la propriété des carrières, des briqueteries et de grandes unités commerciales déterminées par l'État, qui appartiennent soit à des personnes physiques ou morales étrangères, soit à des sociétés de droit zaïrois dont le capital est détenu en partie ou en totalité par des étrangers³⁸⁰.

Tout ceci a conduit au désordre dans le secteur des affaires et que le professeur Lukombe Nghenda a dénoncé comme étant la symbolique de « l'entropie de la législation congolaise relative à l'exercice du commerce par les étrangers »³⁸¹. Il convient d'y ajouter la non-réglementation du bail commercial et l'ignorance de la propriété foncière au profit des particuliers.

Un tel désordre autarcique, aggravé par l'incurie judiciaire national, ne peut que faire fuir les investisseurs étrangers. La conséquence qui en découle est certaine : le marasme économique et social du fait de l'exploitation insuffisante du potentiel des affaires que représente le pays et, partant, la paupérisation de plus en plus croissante de la population.

D'où le second constat. C'est que, ironie du sort, l'Etat a maintenant besoin du retour des investisseurs étrangers afin de reprendre son décollage économique. Comment peut-il y parvenir ?

I.1.2. Les mesures prises

Deux catégories de mesures ont été prises. En premier lieu, c'est l'édiction d'une législation nationale réformée, moderne et attractive. Ainsi, depuis l'an 2001, on assiste à l'inflation d'une nouvelle réglementation dans le domaine des affaires au Congo : Loi portant création des tribunaux de commerce³⁸², Code des investissements³⁸³, Code minier³⁸⁴, Code forestier³⁸⁵, Code du travail³⁸⁶, Lois relatives à la réforme des entreprises publiques³⁸⁷, etc.

En second lieu, c'est l'adhésion de la RDC à l'OHADA. Le processus a commencé en 2002. En 2003, le Président de la République a écrit au Fond monétaire international (FMI) pour lui faire part de sa volonté de passer des échanges à l'acte formel d'adhésion³⁸⁸. Cette initiative a été soutenue par la Fédération des entreprises du Congo (FEC) en ces termes :

Pour garantir le développement et la prospérité économique de la RDC, il est impérieux que l'Etat et le secteur privé s'engagent dans un partenariat objectif et constructif afin d'améliorer l'environnement institutionnel des affaires et renforcer

³⁸⁰ Art.1^{er} de l'Ordonnance-loi n°74-019 du 11 janvier 1974 portant transfert à l'Etat de la propriété de certaines entreprises publiques.

³⁸¹ LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés*, Tom 1, PUC, Kinshasa, 1999, p.221.

³⁸² Loi n°002/2001 du 3 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce. Aussi, lire utilement J.M. TASOKI MANZELE et D. LUABA NKUNA, « L'institution du Tribunal de commerce dans le système judiciaire congolais : nature juridique, organisation, compétence et procédure », *Annales de la Faculté de droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, décembre 2007, pp.355-374.

³⁸³ Loi n°004/2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements.

³⁸⁴ Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

³⁸⁵ Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier.

³⁸⁶ Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail.

³⁸⁷ Loi n°08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques ; Loi n°08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille ; Loi n°08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics et Loi n°08/010 du 07 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat.

³⁸⁸ MASSAMBA MAKELA, *op.cit.*, p.8.



la bonne gouvernance publique. Pour relever les défis socio-économiques qui nous interpellent, il faut les faire accompagner d'une adaptation de notre droit des affaires et d'une réhabilitation de notre système judiciaire. L'amélioration du climat des affaires et des investissements impose au gouvernement la prise des décisions courageuses et concrètes allant dans le sens de : consolider la paix et juguler l'insécurité physique, juridique et judiciaire ; restaurer l'autorité de l'Etat par la mise en place d'un cadre administratif et réglementaire attrayant, clair, compétitif et applicable à tous³⁸⁹.

Toutefois, le 12 novembre 2009, le projet de loi portant autorisation de l'adhésion de la RDC à l'OHADA fut rejeté par le Sénat. Sur 86 sénateurs présents, 53 d'entre eux ont voté contre le projet de loi, sept ont voté pour et 26 se sont abstenus³⁹⁰. Face à cet échec du choix politique gouvernemental, le Président de la République est venu donner un mot d'ordre au Parlement, le 7 décembre 2009, à l'occasion de son discours sur l'état de la nation, en ces termes :

Notre stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté assigne au secteur privé le rôle moteur dans la création des richesses et des emplois. De toute évidence, celui-ci peine à jouer ce rôle, ce qui remet en cause l'ensemble de la stratégie. L'initiative privée est bridée, voire découragée, par le climat des affaires. Nous devons urgemment changer cet état de choses. J'ai donc décidé de faire de l'amélioration du climat des affaires un objectif prioritaire ; un de ceux sur lesquels devra être jugée l'efficacité du Gouvernement, testée la cohésion de la majorité gouvernementale et évaluée la qualité de notre administration et de notre système judiciaire. Au Gouvernement, je tiens à dire que nous ne pouvons pas, dans ce domaine comme dans bien d'autres, aller d'études en études, de conseils d'experts en conseils d'experts, ce qui souvent n'est qu'une excuse pour ne rien faire. Les raisons du mauvais classement de notre pays dans le répertoire de référence « Doing Business » sont connues. La solution pour obtenir une meilleure cotation l'est autant. Elle a pour noms transparence, simplification et souplesse. Le Gouvernement a déjà identifié une dizaine de mesures allant dans ce sens. Je souhaite cependant que nous allions plus loin et plus vite. Je lui assigne donc des objectifs complémentaires à atteindre impérativement d'ici la fin du mois de mars 2010. **Il s'agit en priorité de l'adhésion de notre pays à l'OHADA**, mesure essentielle pour rassurer le secteur privé sur une préoccupation capitale, la sécurité juridique. J'espère qu'une issue plus heureuse à ce dossier, qui peine à obtenir la sanction législative, pourra être trouvée dès la plus prochaine rentrée parlementaire³⁹¹.

Dès lors, le dossier OHADA est revenu sur la table du Parlement, réuni en session extraordinaire. Il a ainsi adopté la Loi n°10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la RDC au Traité OHADA, suivant une procédure d'urgence. Cette adhésion autorisée est-elle compatible avec la Constitution du 18 février 2006 ? En tout cas, rien n'est moins sûr quand on cherche à établir la nature des organisations internationales qui peuvent être considérées comme concourant à la promotion de l'unité africaine, au sens de l'article 217 de la Constitution.

³⁸⁹ Voir Mémoire de la Fédération des entreprises du Congo adressé aux sénateurs, membres de la Commission des relations extérieures. Kinshasa, 26 octobre 2009.

³⁹⁰ Sur le résultat de ce vote, consultez <http://www.congoplanete.com/article.jsp?id=45262452>

³⁹¹ J. KABILA KABANGE, *Discours sur l'état de la nation*, Kinshasa, 7 décembre 2009.





I.2. La prétendue participation de l'OHADA à la promotion de l'unité africaine

La promotion de l'unité africaine est au cœur de la constitutionnalité de l'acte d'adhésion de la RDC au Traité OHADA. Dans son Arrêt R.Const.112/TSR du 5 février 2010, la CSJ n'y a décelé aucune clause contraire à la Constitution. Mais, il ne s'agit là que d'une constitutionnalité apparente (I.2.1), car, en réalité, la nature juridique de l'OHADA conduit à penser à l'inconstitutionnalité de l'acte d'adhésion de la RDC (I.2.2).

I.2.1. La constitutionnalité apparente de l'adhésion de la RDC à l'OHADA dans l'Arrêt du 5 février 2010 de la Cour suprême de Justice

Pour la première fois de son histoire, la CSJ, siégeant en tant que Cour constitutionnelle transitoire³⁹², a été consultée et s'est prononcée sur la conformité ou non d'un traité international à la Constitution³⁹³. Théoriquement, l'Arrêt du 5 février 2010 constitue donc une avancée indéniable sur la voie du constitutionnalisme congolais.

C'est par sa requête du 31 décembre 2009 que le Président de la République a soumis, conformément à l'article 216 de la Constitution³⁹⁴, le dossier OHADA à la CSJ pour qu'elle lui donne ses avis éclairés sur la contrariété éventuelle à la Constitution de certaines dispositions du Traité OHADA. La pertinence juridique de cette consultation se justifie par la sanction attachée au résultat de l'appréciation de la constitutionnalité. En effet, en cas d'inconstitutionnalité, le traité ne peut être ratifié ou approuvé qu'à condition de réviser préalablement la Constitution. Le problème était donc de taille et méritait pour autant d'être sérieusement examiné.

Malheureusement, sans aucune motivation, la CSJ a réservé à la requête présidentielle une véritable pétition de principe. Elle n'a rien démontré pour que son Arrêt puisse être convaincant et fasse jurisprudence. Pire, l'essentiel de cet Arrêt est constitué d'une demi-page, où la conformité du Traité OHADA à la Constitution est déclarée avec un laconisme déconcertant :

Par requête reçue le 7 janvier 2010 au Greffe de la Cour suprême de Justice, le Président de la République, agissant en vertu des articles 69, alinéa 2, et 216 de la Constitution, a saisi cette juridiction aux fins d'obtenir ses avis éclairés sur la contrariété éventuelle à la Constitution des 63 articles du Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA), notamment des articles 16 et 20 relatifs à la saisine, à la compétence et à la portée des décisions de l'organe juridictionnel de l'OHADA et des articles 5, 6, 9 et 10 concernant les compétences du Conseil des Ministres de l'OHADA et l'entrée en vigueur des actes uniformes ainsi que de l'article 54 excluant toute réserve au Traité. De l'examen des dispositions susvisées, la Cour suprême de Justice constate que celle-ci sont des clauses de **transfert de compétence** et de **limitation de souveraineté**

³⁹² BALINGENE KAHOMBO, « La Cour suprême de Justice, Cour constitutionnelle transitoire », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 2 février 2011.

³⁹³ M. WETSH'OKONDA KOSO SENG, « L'arrêt de la Cour suprême de Justice n°R.CONST.112/TSR du 5 février 2010 sur l'OHADA », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 04 avril 2010. L'auteur constate malheureusement que d'autres traités solennels, comme l'Acte constitutif de l'Union africaine et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, n'ont pas pu subir ce contrôle de constitutionnalité.

³⁹⁴ Cet article dispose : « Si la Cour constitutionnelle consultée par le Président de la République, par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat, par un dixième des députés ou un dixième des sénateurs, déclare qu'un traité ou accord international comporte une clause contraire à la Constitution, la ratification ou l'approbation ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».



des Etats membres au profit de l'OHADA, susceptibles d'être adoptées en vertu de l'article 217 de la Constitution qui édicte que : « la République démocratique du Congo peut conclure des Traités ou des accords d'association ou de communauté comportant un abandon partiel de souveraineté en vue de promouvoir l'unité africaine ».

S'agissant des autres dispositions du Traité, elle relève que celles-ci n'appellent aucune observation particulière ;

Il s'ensuit que le susdit Traité ne comporte aucune clause contraire à la Constitution et que sa ratification ne nécessite pas une révision préalable de celle-ci.

Partant, cet Arrêt se prête à des critiques sévères. Mais, son mérite c'est d'exister, d'avoir répondu à une préoccupation politique et d'avoir constitutionnellement localisé le fond du problème autour de l'article 217 de la Constitution. L'exégèse approfondie de cet article peut déboucher à une conclusion contraire à celle de la CSJ : l'inconstitutionnalité du Traité OHADA et, par voie de conséquence, de l'acte d'adhésion de la RDC.

I.2.2. L'inconstitutionnalité de l'adhésion de la RDC à l'OHADA pour violation de l'article 217 de la Constitution

Pour l'intérêt qu'il présente pour l'analyse, l'article 217 de la Constitution doit être rappelé :

La République démocratique du Congo peut conclure des Traités ou des accords d'association ou de communauté comportant un **abandon partiel de souveraineté** en vue de **promouvoir l'unité africaine**.

Historiquement, cette disposition fut introduite dans l'ordre juridique congolais, pour la première fois, par l'article 69 de la Constitution du 24 juin 1967. Désormais, elle est constamment reprise par le constituant³⁹⁵, parfois en des termes légèrement différents. Au fond, elle traduit la politique d'ouverture au panafricanisme, telle que définie par le président Mobutu dès son accession au pouvoir, le 24 novembre 1965. Cette politique corrobore la vocation africaine de la RDC, son dévouement à l'intégration politique, économique et sociale de l'Afrique.

Il s'en suit que l'article 217 de la Constitution ne peut être correctement interprété que si on l'insère dans le cadre de son histoire. La CSJ ne l'a pas malheureusement compris. Bien au contraire, elle a ajouté à la Constitution des expressions qui ne figurent pas dans son article 217 et sans préciser leur signification juridique. En effet, a-t-elle constaté, le Traité de Port-Louis comporte des « clauses de **transfert de compétence** et de **limitation de souveraineté** des Etats membres au profit de l'OHADA, susceptibles d'être adoptées en vertu de l'article 217 de la Constitution ». Pourtant, cet article invoque plutôt la notion d'« **abandon partiel de souveraineté** », ce qui n'est vraiment pas la même chose.

En effet, l'abandon partiel de souveraineté implique le transfert des compétences. Il y a transfert des compétences lorsque l'Etat n'a plus qualité à poser un acte juridique dans tel ou tel domaine, puisqu'il y a volontairement renoncé au profit de l'organisation. Par contre, la souveraineté de l'Etat s'avère limitée lorsque ce dernier est privé de son pouvoir

³⁹⁵ Art. 77 de la Loi n° 74-020 du 15 août 1974 et art. 108 de la Loi n°078-010 du 15 février 1978 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967 ; art. 108 de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition ; art. 122 de la Loi n°93-001 du 2 avril 1993 portant Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition ; art. 115 de l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 ; art. 195 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003.





d'agir, en toute liberté, dans un domaine précis de sa compétence, qui se trouve, par ailleurs, réglementé par le droit international. De part et d'autre, il n'existe plus de domaine réservé, c'est-à-dire de compétence exclusive nationale³⁹⁶ où, d'après la jurisprudence³⁹⁷ et la doctrine des internationalistes³⁹⁸, l'Etat jouirait de son entière liberté de décision.

Mais, le problème le plus important se situe au niveau de la nature juridique du Traité OHADA. En tout cas, l'article 217 est clair. L'abandon partiel de souveraineté de la RDC au profit d'une organisation internationale, de simple coopération (association) ou d'intégration (communauté), ne peut avoir lieu que si celle-ci s'inscrit dans la dynamique panafricaine de construction de l'unité africaine.

L'OHADA concoure-t-elle à la promotion de l'unité africaine ? Répondre par l'affirmative équivaldrait à accepter deux autres affirmations : d'une part, l'OHADA est une organisation africaine ; d'autre part, elle est fondamentalement reliée au système d'intégration africaine. Cependant, il n'en est rien de tout cela.

Premièrement, **l'OHADA n'est pas une organisation exclusivement africaine**. Certes, son Traité constitutif est-il ouvert à l'adhésion de tout État membre de l'Organisation de l'unité africaine (OUA)³⁹⁹, commuée en Union africaine (UA) par l'Acte constitutif du 11 juillet 2000. Mais, étant donné que **tout État non-africain** peut être invité à y adhérer, du commun accord des États signataires⁴⁰⁰, la vocation territoriale de l'OHADA déborde, incontestablement, les frontières de l'Afrique. On ne peut trouver aucune disposition pareille dans aucun autre des traités en vigueur créant les organisations internationales panafricaines. Le statut d'Etat africain est un critère péremptoire pour en devenir membre.

Ceci n'a rien d'étonnant, car l'ouverture de l'OHADA à des Etats non-africains confirme plutôt son origine coloniale. Elle est le produit de l'ancien empire colonial français, dont les pays devenus indépendants, regroupés dans la Zone Franc, sous l'impulsion de la France⁴⁰¹, ont en partage une monnaie unique, le Franc CFA, alors même que la lutte contre le colonialisme, le néo-colonialisme, l'injustice dans les relations économiques et juridiques internationales et le sous-développement sont au cœur des objectifs de chaque organisation panafricaine.

En second lieu, **l'OHADA ne fait pas formellement partie du système d'intégration africaine**, bien que son Traité constitutif se réfère à l'objectif de réalisation de la Communauté économique africaine (AEC). Il convient d'objecter qu'il s'agit là d'un *camouflage juridique*, qui entraîne une confusion grave sur le statut juridique de l'OHADA.

La vérité est que le Traité d'Abuja du 3 juin 1993 portant création de l'AEC a codifié le système d'intégration africaine suivant un modèle pyramidal à trois niveaux. La pyramide d'intégration africaine comprend les Etats africains à la base, les communautés économiques régionales (CER) et sous-régionales (S/CER) au centre, l'Union africaine (UA) et l'AEC, qui en fait partie intégrante⁴⁰², au sommet.

³⁹⁶ P.C. ULIMUBENSHI, *L'exception du domaine réservé dans la procédure de la Cour internationale. Contribution à l'étude des exceptions dans le droit judiciaire de la Cour internationale*, thèse de doctorat en droit, Université de Genève, 2003, p.32.

³⁹⁷ Voir CPJI, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, série B, n°4, avis consultatif du 7 février 1923, p.23.

³⁹⁸ J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2006, p.263.

³⁹⁹ Art. 53 du Traité OHADA.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ Cf. A. MOULOUL, *Comprendre l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires*, 2^{ème} éd., brochure, pp.15-19.

⁴⁰² Lire O. NDESHYO RURIHOSE, *L'héritage de l'OUA à l'UA : la quête permanente de l'unité africaine*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 2010, pp.433-449.





Par définition, les CER sont des *organisations internationales africaines d'intégration, désignées comme telles par l'UA*, qui œuvrent à l'intérieur de cinq **régions africaines**⁴⁰³. Elles sont à vocation régionale et sont dotées des *compétences générales dans tous les domaines de coopération et d'intégration*. Aussi bien l'Acte final de Lagos⁴⁰⁴ que le Traité d'Abuja⁴⁰⁵ ont prévu le renforcement des CER et leur création dans les régions où elles n'existaient pas encore. En revanche, les S/CER sont des organisations d'intégration à *vocation sous-régionale*, c'est-à-dire celles dont les *compétences générales* sont territorialement limitées aux *sous-régions africaines*. D'après le Traité d'Abuja⁴⁰⁶, il faut entendre par **sous-région**, « au moins trois Etats d'une même ou plusieurs régions ».

L'OHADA n'est ni une CER ni une S/CER. Elle se distingue de celles-ci par trois caractéristiques principales. Tout d'abord, on vient de le voir, l'OHADA est une organisation à vocation continentale, voire extracontinentale. Ensuite, elle a un caractère non-africain. Enfin, l'OHADA n'a pas de compétences générales dans le domaine de l'intégration. Elle est une organisation à compétence spécialisée, à savoir *l'unification* du droit des affaires. En tant que telle, elle embrasse donc un domaine spécifique de compétences de l'UA et, partant, lui fait une concurrence déloyale, puisque l'UA est la seule organisation continentale détentrice de la légitimité panafricaine dans tous les domaines d'intégration : politique, juridique, économique, sociale et culturelle.

Pour toutes ces raisons, l'OHADA ne peut concourir à la réalisation de l'unité africaine. Bien au contraire, elle apparaît plutôt comme un vrai Cheval de Troie, d'origine européenne, qui risque d'affaiblir, voire anéantir, cet objectif panafricain. C'est un instrument de conquête et d'occupation étrangère de l'Afrique des affaires. Par conséquent, elle ne peut pas être rattachée aux types d'organisations internationales visées à l'article 217 de la Constitution. Dès lors, une conclusion s'impose : l'inconstitutionnalité de l'adhésion de la RDC à l'OHADA en l'absence de révision constitutionnelle préalable.

On peut sans douter objecter autrement contre cette argumentation : qu'en est-il de la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) et d'autres chartes constitutives d'organisations non-africaines dont la RDC est membre ? Toutes ces ratifications sont-elles anticonstitutionnelles ?

Non, cette objection ne tient pas débout. La première raison est que, du point de vue technique, il est de jurisprudence que l'appréciation de la constitutionnalité s'effectue par rapport au texte constitutionnel en vigueur au moment où l'acte en cause a été envisagé ou posé⁴⁰⁷. La seconde raison, c'est que, dans le cas patent de la CPI, il n'y a pas eu d'abandon partiel de souveraineté, mais seulement une attribution des compétences limitatives de la souveraineté des Etats. Les juridictions nationales restent compétentes en matière de répression des crimes internationaux les plus graves, sous réserve, en cas d'inaction ou d'incapacité, de l'application du principe de complémentarité de la CPI.

⁴⁰³ Cf. Décision Assembly/UA.Dec.112 (VII) relative au moratoire sur la reconnaissance des Communautés économiques régionales, adoptée par la Conférence de l'Union au cours de sa 7^{ème} session ordinaire, tenue à Banjul en Gambie, du 1^{er} au 2 juillet 2006. Aux termes de cette Décision, l'Union africaine compte huit Communautés économiques régionales, à savoir : la CEEAC, le COMESA, la SADC, la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

⁴⁰⁴ Point II, B, 1, a).

⁴⁰⁵ Art. 6, alinéa 2, a).

⁴⁰⁶ Article 1, e).

⁴⁰⁷ MABA NGA MONGA MABANGA, *Le contentieux constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 1999, p.68.





Ce faisant, en dépit de la violation de l'article 217 de la Constitution, on peut tenter d'esquisser les implications plausibles de l'adhésion de la RDC à l'OHADA.

II. LES IMPLICATIONS PLAUSIBLES DE L'ADHESION DE LA RDC A L'OHADA

Les implications de l'adhésion de la RDC à l'OHADA peuvent être analysées en deux dimensions : la connexion de la RDC à un nouveau système juridique spécialisé dans le domaine des affaires (II.1) et l'improbable prospérité nationale qui peut en découler (II.2).

II.1. La connexion de la RDC à un nouveau système juridique spécialisé dans le domaine des affaires

Par système juridique, on entend l'ensemble du droit positif en vigueur, des organismes qu'il crée et des institutions judiciaires qui sont chargées, en administrant la justice, d'en assurer l'application. Comme dans tout système⁴⁰⁸, ces éléments forment une totalité, organisée et en interaction, subissant les influences de l'environnement interne et externe.

Ce système opère un vaste transfert des compétences étatiques à l'OHADA. Par exemple, dans le domaine législatif, les parlements nationaux sont amputés de leurs pouvoirs de légiférer dans les domaines régis par les actes uniformes. En outre, en matière de recours en cassation, désormais la Cour commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) devient seule compétente dans le domaine des affaires.

Le système juridique de l'OHADA est ainsi arc-bouté sur deux grands piliers communautaires : d'une part, des institutions (II.1.1) et, d'autre part, des instruments juridiques, qui constituent le droit communautaire applicable par l'Organisation et dans les Etats membres (II.1.2).

II.1.1. L'intelligence des institutions communautaires de l'OHADA

L'OHADA comprend quatre institutions⁴⁰⁹. Il s'agit de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du Conseil des Ministres de la Justice et des Finances, du Secrétariat permanent, de l'École régionale supérieure de la Magistrature (ERSUMA) et de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA).

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement n'avait pas été prévue par le Traité initial de l'OHADA (Traité de Port Louis). Le Sommet de Québec du 17 octobre 2008 a remédié à cette situation en prévoyant cette Conférence comme l'organe suprême de l'OHADA⁴¹⁰. Elle est présidée par le Chef d'Etat ou de Gouvernement dont le pays assure la présidence du Conseil des Ministres⁴¹¹. Elle est compétente pour connaître de toutes les questions relatives au Traité. A l'instar des autres organisations internationales, elle se réunit à l'initiative de son président ou à celle de deux tiers des Etats membres. La Conférence est valablement réunie lorsque les deux tiers des Etats parties sont représentés. Ses décisions sont prises par consensus ou, à défaut, à la majorité absolue des Etats présents⁴¹².

⁴⁰⁸ Ph. BRAILLARD, *Théorie des systèmes et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1977, p.53.

⁴⁰⁹ Cf. A. MOULOUL, *op.cit.*, pp.28-44.

⁴¹⁰ Art. 3 du Traité révisé OHADA.

⁴¹¹ Art. 27, alinéa 1, du même Traité révisé.

⁴¹² *Ibidem*.





Le Conseil des Ministres est composé des Ministres de la Justice et des Ministres des Finances⁴¹³. Il se réunit au minimum une fois par an, sur convocation du Président, à son initiative ou à la demande du tiers des États parties⁴¹⁴. Son rôle principal est d'adopter et modifier à l'unanimité les actes uniformes après avis de la CCJA⁴¹⁵.

Le Secrétaire permanent (établi à Yaoundé) est nommé par le Conseil des Ministres. Son mandat est d'une durée de quatre ans, renouvelable une seule fois. C'est lui qui a la charge de diriger le Secrétariat permanent. Le rôle principal de cet organe est de préparer les actes uniformes, qui seront présentés au Conseil des Ministres, de concert avec les États membres. De plus, il coordonne les activités et travaux de l'Organisation, établit le programme annuel d'harmonisation du droit des affaires et se charge de la publication du Journal officiel de l'OHADA.

L'École régionale supérieure de la Magistrature (ERSUMA) est orientée, quant à elle, sur la formation (magistrats et auxiliaires de la justice), le perfectionnement et la recherche en droit des affaires⁴¹⁶.

La Cour commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), ayant son siège à Abidjan, est une véritable Cour de cassation commune aux États parties. Elle est composée de neuf juges⁴¹⁷. Toutefois, le Conseil des Ministres peut, compte tenu des nécessités de service et des possibilités financières, fixer un nombre de juges supérieur⁴¹⁸. Les juges sont élus pour sept ans non-renouvelables parmi les ressortissants des États parties⁴¹⁹. Ils le sont par le Conseil des Ministres sur la base d'une liste préparée par ces derniers.

Les attributions de la Cour sont les suivantes:

- 1) la Cour est consultée pour donner ses avis sur les projets d'actes uniformes préparés par le Secrétariat avant leur présentation au Conseil des Ministres pour délibération et adoption éventuelle⁴²⁰ ;
- 2) elle fournit des avis consultatifs sur l'interprétation et l'application du Traité, des règlements et des actes uniformes. Elle peut être consultée par tout État partie, par le Conseil des Ministres ou par les juridictions nationales saisis en première instance et en appel de litiges relevant du droit de l'OHADA⁴²¹ ;
- 3) la Cour peut être saisie par la voie du recours en cassation. Ce recours est possible uniquement pour les décisions nationales rendues par une juridiction d'appel ou pour les décisions non-susceptibles d'appel. Le litige doit porter sur une question relative à l'application des actes uniformes ou des règlements émanant de l'OHADA. Dans ce cas, par évocation, la Cour statue sur le fond⁴²². Elle peut être saisie soit par une partie à l'instance devant une juridiction nationale, soit sur renvoi d'une juridiction nationale statuant en cassation⁴²³ ;
- 4) elle organise et contrôle les procédures d'arbitrage. Pour ce faire, elle nomme ou confirme les arbitres qui seront chargés du dossier et vérifie les projets de sentences

⁴¹³ Art. 27, alinéa 2, du Traité révisé OHADA.

⁴¹⁴ Art. 28 Traité OHADA.

⁴¹⁵ *Idem*, art. 6 du même Traité.

⁴¹⁶ Art. 41 Traité révisé OHADA.

⁴¹⁷ *Idem*, art. 31, alinéa 1.

⁴¹⁸ *Idem*, art. 31, alinéa 2.

⁴¹⁹ *Idem*, art. 31, alinéa 3.

⁴²⁰ Art. 6 Traité OHADA.

⁴²¹ *Idem*, art. 14, alinéa 2.

⁴²² *Idem*, art. 14, alinéa 3, 4 et 5.

⁴²³ *Idem*, art. 15.



que lui soumet l'arbitre avant de les signer. Elle peut proposer à ce dernier des modifications de forme lorsqu'elle le juge nécessaire. Les sentences arbitrales ont l'autorité définitive de la chose jugée sur le territoire de chaque Etat partie, au même titre que les décisions rendues par les juridictions de l'Etat ; à ce titre, elles peuvent faire l'objet d'une exécution forcée en vertu d'une décision d'exequatur que la Cour est seule compétente à rendre⁴²⁴.

Bref, la Cour commune de Justice et d'Arbitrage dispose des compétences judiciaires, à la fois *consultatives* et contentieuses, ainsi que des compétences arbitrales. Elle offre donc une garantie essentielle de l'application uniforme du droit OHADA par tous les Etats membres.

II.1.2. Les instruments juridiques communautaires de l'OHADA

A part le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des affaires en Afrique, les autres instruments juridiques de l'OHADA sont les règlements et les actes uniformes. L'article 4 du Traité révisé ajoute les décisions. Ceci permet de conclure à la classification tripartite suivante : **décision-règlement-acte uniforme**. Cette classification est radicalement différente de celle connue en droit communautaire européen : **décision-directive-règlement, recommandation-avis**⁴²⁵.

Les règlements sont fondés sur l'article 4 du Traité OHADA. Celle-ci s'est dotée, jusque-là, de deux règlements d'application. Il s'agit du **Règlement de procédure de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage** et du **Règlement d'arbitrage de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage**.

En ce qui concerne le **Règlement de procédure de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage**, il comprend quatre titres. Le premier titre est intitulé « *de l'organisation de la Cour* » et contient les dispositions relatives au mandat des juges, à leur statut et à la durée de leur fonction⁴²⁶. L'article 9 indique que la Cour siège normalement en chambre plénière, mais peut, à l'occasion, siéger en chambre de trois ou cinq juges. Finalement, le fonctionnement de la Cour est décrit aux articles 19 à 22.

Le deuxième titre se consacre à la procédure contentieuse. Il contient, entre autres, les règles de la procédure écrite⁴²⁷ et orale⁴²⁸. On y trouve, aussi, les dispositions relatives à l'exécution forcée⁴²⁹ et aux voies de recours extraordinaires⁴³⁰.

La procédure consultative est décrite au titre 3. Ainsi, les règles procédurales touchant les recours portés par les États parties ou le Conseil des Ministres en vue de l'interprétation des instruments juridiques de l'OHADA sont énoncées aux articles 53 à 58. Le titre 4, quant à lui, contient les dispositions finales.

S'agissant du **Règlement d'arbitrage de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage**, il établit que la Cour exerce les attributions d'administration des arbitrages qui sont liés à la bonne fin des procédures arbitrales et à l'examen des sentences⁴³¹. À ce titre, ses décisions ne sont pas judiciaires, car elles n'ont pas l'autorité de la chose jugée et sont sans recours (cas de décisions sur les modifications de pure forme d'une sentence ou de décisions sur les frais de

⁴²⁴ *Idem*, art. 25.

⁴²⁵ Art. 249 du Traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par le Traité de Lisbonne du 17 décembre 2007.

⁴²⁶ Art. 1.

⁴²⁷ Art. 27 et s.

⁴²⁸ Art. 34 et s.

⁴²⁹ Art. 46.

⁴³⁰ Art. 47.

⁴³¹ Art. 1.1.



l'arbitrage). Quant à ses compétences juridictionnelles, elles lui sont conférées par l'article 25 du Traité OHADA. La Cour ne tranche pas elle-même les différends, elle nomme les arbitres et fait le suivi de l'arbitrage⁴³². La procédure peut se dérouler devant un arbitre unique ou devant trois arbitres.

Le Règlement fixe donc les règles de l'arbitrage. Ainsi, il détermine, entre autres, les règles procédurales⁴³³, la loi applicable au fond⁴³⁴, la confidentialité de la procédure⁴³⁵ et la procédure de contestation de la validité de la sentence⁴³⁶.

Lorsque, en vertu d'une clause compromissoire ou d'un compromis d'arbitrage, le litige est soumis à l'arbitrage, la décision a l'autorité de la chose jugée et peut faire l'objet d'exécution forcée, suite à une décision d'exequatur⁴³⁷.

Par ailleurs, les règles communes adoptées par l'OHADA sont qualifiées d'**actes uniformes**. Leurs projets sont préparés par le Secrétariat permanent, qui les propose aux Etats parties. Ceux-ci disposent d'un délai de 90 jours pour transmettre leurs observations au Secrétariat permanent. Aux termes de l'article 7, alinéa 2, du Traité révisé, ce délai peut être prorogé d'une durée équivalente en fonction des circonstances et de la nature du texte à adopter, à la diligence du Secrétariat permanent. A l'expiration du délai imparti, le Secrétariat permanent établit un rapport auquel il joint les observations des Etats parties et le projet d'acte uniforme. L'ensemble est transmis à la CCJA pour avis. Celle-ci dispose de 60 jours pour émettre son avis. Au terme de ce délai, le Secrétaire permanent prépare le texte définitif du projet d'acte uniforme qu'il propose à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil des Ministres.

Pour l'adoption d'un acte uniforme, les deux tiers au moins des Etats membres doivent être présents ou représentés, et l'acte est valablement adopté à l'**unanimité** des Etats présents et votants.

Il résulte de cette disposition que, d'une part, l'abstention d'un Etat ne fait pas obstacle à l'adoption d'un acte, car seul le vote négatif y fait obstacle, et, d'autre part, chaque Etat dispose d'une prérogative analogue à un **droit de veto** pour s'opposer à l'adoption d'un acte par un vote négatif.

Une fois adopté, l'acte est publié par le Secrétariat permanent au **Journal officiel de l'OHADA** dans les 60 jours de cette adoption. Les actes uniformes sont applicables dans les Etats parties, sauf disposition particulière qui pourrait être prévue dans un acte, 90 jours à dater de leur publication au Journal officiel de l'OHADA. L'acte uniforme doit aussi être publié dans le Journal officiel de chaque Etat membre ; cette publication peut aussi être réalisée par tout autre moyen approprié⁴³⁸.

Il est important de noter que les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure⁴³⁹. Il en résulte deux principes importants spécifiques au droit communautaire : le principe de l'**application immédiate et directe** des actes uniformes ainsi que le principe de leur **primauté sur les droits internes** des Etats membres.

⁴³² Art. 2.2.

⁴³³ Art. 16.

⁴³⁴ Art. 17.

⁴³⁵ Art. 14.

⁴³⁶ Art. 29.

⁴³⁷ Art. 1.2 Règlement et art. 25 Traité OHADA.

⁴³⁸ Art. 1.2 Règlement et art. 25 Traité OHADA.

⁴³⁹ Art. 10 du Traité OHADA.



Par l'**applicabilité immédiate**, les normes communautaires acquièrent automatiquement « le statut de droit positif dans l'ordre juridique des Etats »⁴⁴⁰. Elles créent des droits et devoirs pour les particuliers, qui peuvent aussi, en retour, s'en prévaloir directement devant les instances nationales, voire communautaires, en appui à leurs demandes⁴⁴¹. En cas de conflit avec une loi nationale, la règle de primauté du droit OHADA prévaut⁴⁴².

Dans son avis n° 002/99/EP du 13 octobre 1999, la CCJA a eu à réaffirmer la supériorité du droit uniforme sur le droit national⁴⁴³.

En l'espèce, la République du Mali préparait un projet de loi sur l'habitat. Pour s'assurer de la conformité du projet, une demande d'avis a été déposée devant la CCJA. L'article 39 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution prévoit que le débiteur ne peut forcer le créancier à recevoir en partie le paiement d'une dette. Cependant, le deuxième alinéa de cet article assouplit la règle dans la mesure où il permet, dans certaines circonstances, compte tenu entre autres de la situation du débiteur, d'y déroger. La question était de savoir si une disposition du projet de loi, alourdissant les conditions d'octroi du délai de grâce au débiteur, dans le cas de financement à l'habitat, pouvait être compatible avec l'article 39 de l'Acte uniforme. La Cour a émis l'avis qu'étant donné l'article 10 du Traité OHADA, qui affirme la force obligatoire et la supériorité des actes uniformes sur les droits nationaux, et l'Acte lui-même qui ne permet aucune dérogation, la disposition du projet de loi ne pouvait être maintenue sans aller à l'encontre du droit uniforme.

Le Conseil des Ministres a déjà adopté huit actes uniformes : Acte uniforme relatif au droit commercial général⁴⁴⁴, Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique⁴⁴⁵, Acte uniforme portant organisation des sûretés⁴⁴⁶, Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution⁴⁴⁷, Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif⁴⁴⁸, Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage⁴⁴⁹, Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises⁴⁵⁰, Acte uniforme relatif aux contrats de transport de marchandises par route⁴⁵¹.

Il faut avouer que l'uniformisation du droit pour les pays membres de l'OHADA s'est développée rapidement depuis l'entrée en vigueur du Traité OHADA, le 18 septembre 1995. D'autres domaines du droit devraient être touchés d'ici peu. En effet, le Conseil des Ministres du 22 et 23 mars 2001 s'est montré favorable à l'harmonisation des matières suivantes : le droit de la concurrence, le droit bancaire, le droit de la propriété intellectuelle, le droit des

⁴⁴⁰ G. ISAAC et M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2006, p.261.

⁴⁴¹ G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, Armand Colin, 1998, p.171.

⁴⁴² F. M. SAWADOGO et L. M. IBRIGA, « L'application des droits communautaires UEMOA et OHADA par le juge national », *Jurisclope*, 2004, pp.13-14.

⁴⁴³ www.training.itcilo.it/actrav/courses/2004/A1-50626_web/.../OHADA.doc, consulté le 11 juillet 2011.

⁴⁴⁴ *Acte uniforme relatif au droit commercial général*, adopté le 17 avril 1997 (J.O. de l'OHADA, n°1, du 1^{er} octobre 1997).

⁴⁴⁵ *Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique*, adopté le 17 avril 1997 (J.O. de l'OHADA, n°2, 1^{er} octobre 1997).

⁴⁴⁶ *Acte uniforme portant organisation des sûretés*, adopté le 17 avril 1997 (J.O. de l'OHADA, n°3, 1^{er} octobre 1997).

⁴⁴⁷ *Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution*, adopté le 10 avril 1998 (J.O. de l'OHADA, n°6, 1^{er} juillet 1998).

⁴⁴⁸ *Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif*, adopté le 10 avril 1998 (J.O. de l'OHADA, n°7, 1^{er} juillet 1998).

⁴⁴⁹ *Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage*, adopté le 11 mars 1999 (J.O. de l'OHADA, n°8, 15 mai 1999).

⁴⁵⁰ *Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises*, adopté le 22 février 2000 (J.O. de l'OHADA, n°10, 20 novembre 2000).

⁴⁵¹ *Acte uniforme relatif aux contrats de transport de marchandises par route*, adopté le 22 mars 2003.





sociétés civiles, le droit des sociétés coopératives et mutualistes, le droit des contrats et le droit de la preuve⁴⁵². Il est à noter qu'un acte uniforme relatif au droit du travail est en préparation⁴⁵³. Ce sera vraisemblablement la prochaine étape dans l'uniformisation du droit des affaires pour les États parties.

II.2. L'improbable prospérité nationale par l'adhésion de la RDC à l'OHADA : des défis à surmonter

L'OHADA poursuit l'objectif d'assurer la sécurité juridique et judiciaire⁴⁵⁴ par l'adoption des règles juridiques communes, simples, modernes et adaptées à la situation des économies des États membres, ainsi que par la mise en œuvre des procédures judiciaires appropriées et l'encouragement au recours à l'arbitrage pour le règlement des différends contractuels⁴⁵⁵. Par conséquent, il serait farfelu d'affirmer que l'adhésion à l'OHADA, à elle seule, suffirait à impliquer l'état de prospérité nationale pour un nouvel adhérent. Tout au moins, on peut soutenir que ses outils juridiques et ses mécanismes judiciaires constituent un facteur important de développement économique.

Pour la RDC, de nombreux défis restent à surmonter. D'abord, il faut rendre effective l'entrée en vigueur du droit OHADA à son égard (II.2.1). Il faut, ensuite, prospecter sur le risque imprévisible de l'application de ce droit pour les nationaux et comment il peut être évité (II.2.2).

II.2.1. Les conditions de l'effectivité de l'entrée en vigueur du droit OHADA à l'égard de la RDC

Le premier défi pour l'entrée en vigueur du droit OHADA à l'égard de la RDC est le dépôt par celle-ci de ses instruments d'adhésion. Mais, pour les déposer, il faut d'abord que le Président de la République ait posé l'acte principal : l'ordonnance portant adhésion de la RDC à l'OHADA. L'un et l'autre ne sont pas des actes que le Gouvernement congolais entend matérialiser d'une façon automatique. Il les a plutôt subordonnés à deux conditions fondamentales : la vulgarisation suffisante du droit OHADA à travers le pays et la formation du personnel judiciaire, en commençant précisément par les magistrats⁴⁵⁶.

Le 24 avril 2010, la Commission nationale OHADA a été installée⁴⁵⁷ et placée sous la présidence du professeur Roger Masamba. C'est au niveau national, la courroie de transmission entre l'État congolais et les institutions communautaires. C'est aussi à travers elle que le Gouvernement pourra réaliser ses objectifs de vulgarisation et de formation en droit OHADA. Le travail a déjà commencé, mais il est très sélectif, voire discriminatoire, et loin d'être terminé.

L'autre défi est d'ordre technique. L'entrée en vigueur du droit OHADA ne peut avoir lieu qu'après une période de six mois depuis la date du dépôt des instruments d'adhésion. Cette période est importante, car elle devrait permettre aux acteurs économiques de s'adapter au

⁴⁵² www.training.itcilo.it/actrav/courses/2004/A1-50626_web/.../OHADA.doc, *op.cit.*

⁴⁵³ *Ibidem.*

⁴⁵⁴ P. MEYER, « La sécurité juridique et judiciaire dans l'espace OHADA », communication présentée lors du colloque de Niamey sur la sécurité juridique et judiciaire dans l'espace UEMOA, organisé du 17 au 24 mars 2006.

⁴⁵⁵ Art. 1 Traité OHADA.

⁴⁵⁶ LUZOLO MBAMBI LESSA, *Discours d'ouverture du Colloque international de Kinshasa*, sous le thème : « Le Droit OHADA, le notaire et la sécurisation de l'investissement en Afrique », organisé à Kinshasa, du 20 au 21 avril 2011.

⁴⁵⁷ Voir *Allocution de son excellence Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre des postes, téléphones et télécommunications, à la cérémonie de lancement officiel de la Commission nationale OHADA*, « Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des affaires », Kinshasa, 24 avril 2010, 7p.



nouveau cadre juridique des affaires. Par exemple, toute société par action à responsabilité limitée, qui est l'équivalent de la société anonyme dans le droit OHADA⁴⁵⁸, devra subir des modifications statutaires, notamment en ce qui concerne le montant du capital social à la création, que le droit OHADA fixe impérativement à dix millions de Francs CFA au minimum⁴⁵⁹.

En tout état de cause, le droit OHADA expose les nationaux à un risque d'insécurité judiciaire.

II.2.2. Le risque imprévisible du droit OHADA : l'insécurité judiciaire à l'encontre des nationaux

Il a déjà été démontré que l'OHADA est conçue comme un outil de promotion des investissements étrangers. C'est une institution au service du capitaliste à l'ère de la mondialisation. Elle n'est destinée aux nationaux qu'à titre secondaire.

Quand on parle de la sécurité judiciaire, on peut présumer qu'il s'agit de celle qui doit être procurée aux étrangers, essentiellement non-africains. En réalité, c'est la traduction des rapports entre l'économiquement faible et le détenteur d'importants capitaux économiques. Si un litige survient entre eux, ce dernier est plutôt dans une position de force. Pourquoi ? Premièrement, disions-nous, par le transfert de la compétence de cassation à la seule CCJA, toutes les juridictions nationales deviennent subornées au contrôle du mécanisme judiciaire communautaire ; ce qui rassure les investisseurs étrangers contre d'éventuels abus des juges nationaux. Mais, si le litige doit subir un pourvoi en cassation, le déséquilibre apparaît. Le capitaliste aura plus facilement accès à la justice que l'économiquement faible.

En effet, la CCJA est située à Abidjan. Cet éloignement géographique est un désavantage dissuasif pour tout économiquement faible. Il peut éprouver des difficultés d'ordre financier à se déplacer lui-même au siège de la Cour communautaire. Il peut aussi, *a fortiori*, être incapable, pour les mêmes raisons, de se doter d'un Conseil de son choix. Partant, les droits de la défense sont violés. Et, en principe, au lieu d'encourir le risque de dépenses faramineuses, l'économiquement faible aura tendance soit à négocier un arbitrage, soit à accepter un arrangement à l'amiable suivant l'adage pacifiste : « Vaut mieux un mauvais arrangement qu'un bon procès ». Ainsi, la sécurité judiciaire pour les investisseurs étrangers risque d'avoir pour corrélatif l'insécurité judiciaire pour les nationaux.

En second lieu, la CCJA présente le risque de pourrissement des dossiers judiciaires. Comment neuf juges pourront-ils être à mesure de traiter, eux seuls, des pourvois en cassation, sans compter les autres recours possibles, venant de plus de quinze Etats membres ? Partant, ici encore, c'est difficile que celui qui n'a pas suffisamment des moyens financiers puisse supporter une longue procédure judiciaire et coûteuse.

Ainsi, ces risques d'une justice à deux vitesses, voire discriminatoire, qu'incarnerait la CCJA, sont des véritables difficultés opératoires⁴⁶⁰, dont la solution s'avère urgente. La création des sièges secondaires et la multiplication des audiences foraines peuvent contribuer, tant soit peu, à y mettre fin pour que la justice communautaire se rapproche des justiciables.

⁴⁵⁸ KOLONGELE EBERANDE, « Pouvoir et démocratie au sein des sociétés des capitaux en droits congolais, et comparé (OHADA, français et américain) », *Annales de la Faculté de droit*, édition spéciale, droits de l'homme, commémoration du 59^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Presses de l'Université de Kinshasa, décembre 2007, p.378.

⁴⁵⁹ Art.387, alinéa 1, de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.

⁴⁶⁰ Cf. N. AKA, « Les pratiques judiciaires à l'heure de la recomposition de la justice », in *Actualité et défis de la fonction juridique en entreprise*, actes du 1^{er} Congrès africain des juristes d'entreprise, tenu du 25 au 28 juin 2008 à Douala (Cameroun), publications du Centre africain pour le Droit et le développement, COJA, 2008, pp.66-68.





CONCLUSION

L'OHADA est là, à la disposition des affairistes. Bientôt, elle devient familière au peuple congolais, aux magistrats et au reste du personnel judiciaire. Aura-t-elle l'impact que les politiciens attendent d'elle ? Rien n'est moins sûr. L'avenir peut être plein d'illusions ou, au contraire, réserver aux sceptiques de véritables surprises, si la RDC parvient d'entamer l'ère nouvelle de massification des investissements, sécurisés pour tous, dans le domaine des affaires. Elle pourrait ainsi enclencher son développement économique et social, bénéfique à la construction de l'unité africaine, étant donné sa position géographique et politique au cœur de l'Afrique.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes juridiques

Acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, du 10 avril 1998.

Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, du 10 avril 1998.

Acte uniforme portant organisation des sûretés, du 17 avril 1997.

Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises, du 22 février 2000.

Acte uniforme relatif au droit commercial général, du 17 avril 1997.

Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage, du 11 mars 1999.

Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, du 17 avril 1997.

Acte uniforme relatif aux contrats de transport de marchandises par route, du 22 mars 2003.

Décision Assembly/UA.Dec.112 (VII) relative au moratoire sur la reconnaissance des Communautés économiques régionales, adoptée par la Conférence de l'Union au cours de sa 7^{ème} session ordinaire, tenue à Banjul en Gambie, du 1^{er} au 2 juillet 2006.

Loi n°002/2001 du 3 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce.

Loi n°004/2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements.

Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier.

Loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail.

Loin°08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques.

Loin°08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille.

Loi n°08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics et Loi n°08/010 du 07 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat.

Loi n°10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la République démocratique du Congo au Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.

Loi particulière n°73-009 sur le commerce du 5 janvier 1973.

Ordonnance n°73-292 du 26 septembre 1973.

Ordonnance-loi n° 66-260 du 21 avril 1966 subordonnant à des garanties financières l'immatriculation au registre du commerce des étrangers, des sociétés étrangères et de certaines sociétés congolaises.



Ordonnance-loi n°74-019 du 11 janvier 1774 portant transfert à l'Etat de la propriété de certaines entreprises publiques.

Ordonnance-loi n°90-046 du 8 août 1990 portant réglementation du petit commerce.

Traité portant révision du Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, du 17 octobre 2008.

Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique du 17 octobre 1993.

II. Jurisprudence

CPJI, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, série B, n°4, avis consultatif du 7 février 1923.

CSJ, 5 février 2010, R.Const.112/TSR, *inédit*.

III. Doctrine

AKA (N.), « Les pratiques judiciaires à l'heure de la recomposition de la justice », in *Actualité et défis de la fonction juridique en entreprise*, actes du 1^{er} Congrès africain des juristes d'entreprise, tenu du 25 au 28 juin 2008 à Douala (Cameroun), publications du Centre africain pour le Droit et le développement, COJA, 2008.

BALINGENE KAHOMBO, « La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC », *Librairie africaine d'études juridiques*, vol.5, août 2010.

BALINGENE KAHOMBO, « La Cour suprême de Justice, Cour constitutionnelle transitoire », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 2 février 2011.

BANZA MALELA MAKUTA (G.), *Les aspects juridiques dans les enjeux des crises congolaises : des origines à nos jours (1860-2006)*, Kinshasa, Ed. PUC, 2011.

BRAILLARD (Ph.), *Théorie des systèmes et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1977.

COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2006.

ISAAC (G.) et BLANQUET (M.), *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2006.

ISAAC (G.), *Droit communautaire général*, Paris, Armand Colin, 1998.

KOLONGELE EBERANDE, « Pouvoir et démocratie au sein des sociétés des capitaux en droits congolais, et comparé (OHADA, français et américain) », *Annales de la Faculté de droit*, édition spéciale, droits de l'homme, commémoration du 59^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Presses de l'Université de Kinshasa, décembre 2007.

LUKOMBE NGHENDA, *Droit congolais des sociétés*, Tom 1, PUC, Kinshasa, 1999.

MABA NGA MONGA MABANGA, *Le contentieux constitutionnel congolais*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 1999.

MASSAMBA MAKELA, *Modalités d'adhésion de la République démocratique du Congo au Traité OHADA*, vol.1, rapport final, Kinshasa, 4 février 2005.





MEYER (P.), « La sécurité juridique et judiciaire dans l'espace OHADA », communication présentée lors du colloque de Niamey sur la sécurité juridique et judiciaire dans l'espace UEMOA, organisé du 17 au 24 mars 2006.

MOULOUL (A.), *Comprendre l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires*, 2^{ème} éd., brochure.

NDESHYO RURIHOSE (O.), « Le contexte historique international et l'effort d'intégration nationale au Zaïre », *Annales de la Faculté de Droit*, vol. IV-VII, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 1984.

NDESHYO RURIHOSE (O.), *L'héritage de l'OUA à l'UA : la quête permanente de l'unité africaine*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 2010.

SAWADOGO (F. M.) et IBRIGA (L. M.), « L'application des droits communautaires UEMOA et OHADA par le juge national », *Juriscope*, 2004.

TASOKI MANZELE (J.M.) et LUABA NKUNA (D.), « L'institution du Tribunal de commerce dans le système judiciaire congolais : nature juridique, organisation, compétence et procédure », *Annales de la Faculté de droit*, Presses de l'Université de Kinshasa, décembre 2007.

ULIMUBENSHI (P.C.), *L'exception du domaine réservé dans la procédure de la Cour internationale. Contribution à l'étude des exceptions dans le droit judiciaire de la Cour internationale*, thèse de doctorat en droit, Université de Genève, 2003.

WETSH'OKONDA KOSO SENG (M.), « L'arrêt de la Cour suprême de Justice n°R. CONST.112/TSR du 5 février 2010 sur l'OHADA », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 04 avril 2010.

IV. Discours

Allocution de son excellence Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre des postes, téléphones et télécommunications, à la cérémonie de lancement officiel de la Commission nationale OHADA, « Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des affaires », Kinshasa, 24 avril 2010.

KABILA KABANGE (J.), *Discours sur l'état de la nation*, Kinshasa, 7 décembre 2009.

LUZOLO MBAMBI LESSA, *Discours d'ouverture du Colloque international de Kinshasa, sous le thème : « Le Droit OHADA, le notaire et la sécurisation de l'investissement en Afrique », organisé à Kinshasa, du 20 au 21 avril 2011.*