

LES ÉLECTIONS EN RD CONGO ET L'IMPROBABLE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE :

LES ÉTAPES D'UNE GOUVERNANCE CITOYENNE ET PARTICIPATIVE

Introduction

Jean-Claude MASHINI D.M., Professeur à l'Université Pédagogique Nationale (Département de Géographie-Sciences de l'Environnement) (Chef de département d'Hôtellerie, Accueil et Tourisme). Membre du Conseil de rédaction de *Congo-Afrique*.
jeanclaude.mashini@gmail.com

L'improbable gouvernance démocratique en RD Congo

Dans notre pays, la gouvernance est-elle démocratique, sociale, politique, citoyenne et participative ? On craint que non, car des pans entiers de la *gouvernance* – au sens plein de ce terme, c'est-à-dire les bonnes règles de la conduite des affaires publiques – seraient en panne.

Dans cette même revue, un auteur a parlé de *démocratie autoritaire*, pour désigner la pratique courante en RD Congo¹. Nous avons déjà, quant à nous, outre un ouvrage consacré à cette question², évoqué un aspect plutôt négatif, lié à la question de la gouvernance démocratique en lien avec le développement régional³. Il importe de voir de plus près, si l'organisation des élections générales de 2018 aura contribué à améliorer la situation d'un pays sans cesse à la dérive, du point de vue démocratique.

I. L'expérience des dernières élections en tant que candidat à la députation nationale

Avec les élections du 30 décembre 2018, nous n'étions pas à notre première expérience électorale. En novembre 2011, au moment où s'achevait le mandat de notre formation politique au cabinet du

1 E. BANYWESIZE Mukambilwa, « Une démocratie autoritaire ? Considération sur la gouvernamentalité en RD Congo », in *Congo-Afrique*, (janvier 2019), n°531, pp. 7-27.

2 Jean-Claude MASHINI D.M., *Gouvernance en RD Congo. Regard et témoignage*, Collection « Espace Afrique », 13, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2014.

3 Jean-Claude MASHINI D.M., « La question de la gouvernance démocratique et du développement régional en République démocratique du Congo », in *Congo-Afrique* (juillet-août 2013), n° 477, pp. 448-462.

Premier ministre, nous étions, déjà, candidat aux élections législatives dans la même circonscription électorale de la Lukunga. À l'époque, nous étions soutenus avec le slogan « *Ensemble nous vaincrons* ». Les jeunes de la circonscription nous accompagnaient, cette fois-là, avec des cris de « *Mingi-Mingi 833* » (votons massivement pour 833). En novembre-décembre 2018, tant notre slogan que les thématiques de notre campagne avaient fondamentalement changé. Nous nous sommes adaptés à la dynamique sociopolitique d'une ville, Kinshasa, qui n'a cessé de connaître des mutations dans divers domaines.

Qu'elles soient locales, provinciales et/ou nationales, les élections devraient être l'occasion de permettre aux acteurs politiques et sociaux de révéler leurs projets de gestion des espaces de vie de leurs électeurs. Qu'a-t-on décliné pour Kinshasa, par exemple ? Un projet pour la ville..., un programme de proximité pour la résolution des questions urbaines locales..., un ensemble de programmes coordonnés pour la gestion de la province, etc. ? Rien de tout cela ne nous semble avoir existé. Il suffit de regarder le profil des candidats aux différents niveaux électoraux, et d'analyser leurs slogans de campagne⁴, pour se convaincre que les projets urbains et/ou territoriaux ont été loin des ambitions des candidats, tant à l'élection présidentielle, qu'aux élections législatives nationales et provinciales. Avec notre projet de justice sociale, de changement, de mandat citoyen, sa spécificité se remarque, entre autres, dans les articulations de la *gouvernance urbaine* et *démocratique*, notamment dans l'accompagnement du processus de la décentralisation territoriale.

L'année 2018 est apparue, avec les élections générales, comme l'aboutissement d'un processus national qui devait apporter, dans le microcosme politique, le *changement* pour les uns, l'alternance pour les autres. Ces élections étaient attendues tant sur le plan national qu'international. À entendre la CENI – la Commission qui était chargée de les organiser – tout comme les différents milieux qui s'y intéressaient, lesdites élections se devaient d'être prometteuses à maints égards. Elles étaient voulues libres, transparentes, démocratiques, inclusives, incontestables, crédibles et apaisées.

Aussitôt la proclamation des résultats intervenue, des voix se firent entendre, poussant ici et là à la désapprobation, au découragement, voire à la révolte. Certains milieux parlaient carrément de haine tribale, orchestrée contre les Baluba (?), ethnie du chef de l'État proclamé gagnant⁵. Ceci n'était, somme toute, qu'un feu de paille. Le climat d'après élections était

4 Noël OBOTELA Rachidi, « Élections 2018 en RD Congo : Regard sur la campagne, les affiches et les promesses des candidats à Kinshasa », in *Congo-Afrique* (février 2019), n°532, pp. 117-123.

5 Lire la mise en garde d'un ancien ministre désabusé par la situation, et qui réagissait au climat délétère distillé dans certains milieux après l'élection présidentielle : « Les appels au meurtre des Baluba : une dérive dangereuse ! » (par Philémon Mukendi). Voir aussi une autre réflexion : « Le tribalisme s'invite dans la crise post-électorale en RDC » (Habari) [www.congoforum.be, 12 et 14/02/2019].

toutefois morose. On entendait des propos péremptaires et accusateurs dont voici un condensé : « élections truquées... » (RDC, internet coupé, des soupçons de fraudes électorales)⁶ ; « la vérité des urnes n'a pas été rendue : chiffres non conformes ni à la vérité ni à la justice ! » (CENCO)⁷ ; « l'alternance politique a avorté... »⁸ ; « Élections en RDC : une escroquerie satisfaisante... »⁹.

Géoscopie du processus électoral dans une circonscription kinoise bigarrée

La Lukunga, circonscription électorale dans laquelle nous menions notre campagne, est un ancien district urbain de la ville-province de Kinshasa, à configuration complexe. Vaste circonscription composée de sept communes et plusieurs quartiers, qui rivalisent avec les autres circonscriptions électorales de Kinshasa. Aux élections attendues, la circonscription avait enregistré près de 1.105.800 électeurs, répartis sur 172 sites de vote (soit 17,7% de l'ensemble de la ville-province de Kinshasa) et 1945 bureaux de vote (soit 24,5%) (tableau 1).

Circonscriptions	Communes	Sites de vote	Bureaux de vote
FUNA (5 communes)	Bandalungwa, Bumbu, Kalamu, Kasa-Vubu, Ngiri-Ngiri	95 (9,8%)	1009 (12,7%)
LUKUNGA (7 communes)	Barumbu, Gombe, Kinshasa, Lingwala, Mont-Ngafula, Ngaliema	172 (17,7%)	1945 (24,5%)
MONT-AMBA (7 communes)	Kisenso, Lemba, Limete, Makala, Matete, Ngaba, Selembao	268 (27,6%)	2241 (28,2%)
TSHANGU (5 communes)	Kimbanseke, Maluku, Masina, Ndjili, Nsele	434 (44,8%)	2744 (34,6%)
TOTAL (24 communes)		969 (100%)	7939 (100%)

Tableau 1. Cartographie électorale de la Ville-province de Kinshasa (CENI, 2018)

La Lukunga abrite la majeure partie des institutions nationales et provinciales (sièges gouvernementaux et des représentations diplomatiques et consulaires, parlement national, gouvernement de la ville de Kinshasa, etc.). De même que s'y trouvent la plupart des grandes écoles supérieures et universitaires ainsi que plusieurs centres d'attractions touristiques et urbaines (marché central, jardins botanique et zoologique, etc.). Nous

parlerons ici d'une circonscription électorale bigarrée, comprenant les

communes de la première circonscription urbaine (Gombe), celles de la couronne historique (Barumbu, Kinshasa, Kintambo, Lingwala), les autres centres du pouvoir (la commune de Ngaliema), ainsi que la vaste ceinture périphérique,

avec ses extensions urbaines et rurales (commune de Mont-Ngafula).

Les leçons à retenir d'une année électorale novatrice

L'année électorale 2018 fut mouvementée, car il fallait réussir le pari d'organiser les élections à tout prix. Les gouvernants, conscients du fait qu'ils étaient hors mandat depuis de longs mois, mettaient un point d'honneur à tenir, contre vents et marées, l'organisation des scrutins. Ils s'accrochèrent tant bien que mal à l'Accord politique global et inclusif du Centre interdiocésain, initié par la CENCO, et qu'on appelait désormais *Accord de la Saint Sylvestre*, du fait de sa signature le 31 décembre 2016. Malgré les impératifs du moment, qui militaient pour l'organisation des élections dans un délai raisonnable, on retint celles-ci, d'abord pour le courant de décembre 2017, avant de les repousser, ensuite et sans trop de casse, à fin décembre 2018.

Le manque de moyens logistiques et financiers disponibles ne semblait émouvoir personne. Les gouvernants se plaisaient à affirmer que « la prise en charge de ces élections était une question de dignité et de souveraineté nationale »¹⁰. Ayant refusé l'aide internationale de n'importe quelle nature que ce soit pour ces élections, le gouvernement tenait tout le monde en laisse, acteurs politiques et groupes d'opinion compris. Et quand vint le moment de délier la bourse pour ces élections, on vit se manifester des tergiversations. Un simulacre de baroud d'honneur s'ensuivit. Des véhicules pour la logistique électorale, des machines et autres équipements de campagne, sans oublier quelques avions petits porteurs pour les déplacements des matériels électoraux, le tout fut exposé, le temps d'un matin, devant la centrale électorale à Kinshasa. Sans doute pour que l'opinion s'assurât qu'on était dans le bon pour la tenue des prochaines élections. Quelques situations intrigantes ne manquèrent pas de se produire.

Dans la dernière ligne droite menant vers la tenue effective desdites élections, des entrepôts de la CENI, situés à la Gombe, dans une zone bien sécurisée, furent incendiés en date du 13 décembre 2018 vers 2 heures du matin¹¹. Cette situation hypothéquait la tenue, dans les dix jours, des scrutins électoraux, malgré que la centrale électorale annonçât : « Alors que les enquêtes sont en cours pour en déterminer l'origine ainsi que les dégâts, la CENI assure les électeurs de la poursuite du processus électoral ». Ce feu de paille ne résista pas à l'analyse des faits, et le pouvoir organisateur des élections dut se résoudre à annoncer la tenue de celles-ci, pour le 23 décembre d'abord, et finalement pour le 30 décembre 2018.

La campagne qui précéda les élections eut lieu sur toute l'étendue de la République. Le plus étonnant arriva à la fin : les élections seraient organisées partout, sauf dans quelques poches bien ciblées par le pouvoir sortant. Elles ne devraient pas avoir lieu à Beni, à Butembo dans le grand Nord, et à Yumbi. Pas spécialement pour des raisons sécuritaires (sauf dans

10 Profession de foi répétée à maintes occasions par les différents responsables gouvernementaux.

11 À en croire le communiqué de presse N°036/CENI-RDC/18 du rapporteur de cette institution, divulgué tambours battants à longueur de journée sur les ondes de la chaîne nationale de la RTNC.

cette dernière contrée où s'opposaient violemment des ethnies rivales !), mais pour cause de maladie virale d'Ebola. Les violentes récusations des populations concernées dans le grand Nord ne changèrent rien à la décision d'y reporter les élections pour la fin du mois de mars 2019. En fin de compte, ceci faisait penser au noyautage du processus électoral par le régime sortant, malgré qu'il affichât un calme olympien dans la gestion des derniers moments conduisant vers les scrutins.

La liste des problèmes pour arriver à la tenue des élections est loin d'être limitative. Ceci participe à la faiblesse du rôle de l'État, situation congénitale qui se ressent dans la plupart des pays africains. Des démarches novatrices mériteraient d'être mises en œuvre. Nous pensons ainsi, particulièrement, à l'instauration d'une *gouvernance citoyenne* et *participative*, dont la démarche peut être cernée au travers des étapes qui sont autant des pistes d'actions.

II. Les étapes d'une gouvernance citoyenne et participative

1. La première étape, qui est celle de **circonscription d'un cadre territorialement défini**, consiste à identifier, à la fois :

(a) la topographie des lieux [quel(s) quartier(s) ? quelles connexions géographiques et politiques ? et,

(b) les acteurs en présence [quel(s) groupe(s) ? quels acteurs ?

Au besoin, un listage des entités concernées sera nécessaire, avec à la clé l'élaboration, si possible, d'une cartographie locale, assortie des détails utiles (toponymie des lieux, à travers les rues et les avenues, nombre d'habitants et composition sociologique, structuration des actions éventuellement déjà engagées dans l'entité, etc.). L'autre volet consistera, pour cette étape, à identifier formellement les interlocuteurs : est-ce le leadership local établi (chef de quartier, chef de rue, chef(s) des associations du quartier, autres acteurs ?) ; sont-ce des intervenants locaux et/ou extérieurs, qui se sont érigés en interlocuteurs *de facto* ou *de jure* ? Ceux-ci sont-ils connus et/ou acceptés par les habitants et par les structures existantes dans le quartier ou dans l'entité territoriale ?

Ainsi, dans cette phase, il s'agit de la reconnaissance du terrain et de la formalisation de l'existant par rapport au cadre territorial défini.

2. La deuxième étape est celle de **la nomenclature des problèmes existants** dans le quartier ou l'entité identifiée, avant de les traiter en connexion avec les préoccupations exprimées par les habitants, au travers des groupes-cibles identifiés et en rapport avec les moyens d'actions disponibles ou mobilisables. Pour une bonne lisibilité, les problèmes doivent être listés de manière ordonnée, en allant par exemple de A à Z, ou de *i* à *x...*, avant d'en faire un toilettage, suivi d'un exercice de hiérarchisation. On recourra ainsi à la technique de *l'arbre à problèmes*, déjà signalée.

À la fin de cet exercice, on devra clairement pouvoir voir se dégager une topologie précise : « Le quartier untel, situé dans la commune de..., connaît des problèmes de : a)..., b)..., c)..., d)..., e)..., etc. ». Le canevas ainsi cerné permettra de mener, de façon efficiente, d'autres démarches qui suivront dans le cadre de la *veille citoyenne* et *politique*.

3. La troisième étape concerne le relevé des propositions et la fixation des propositions alternatives. Il conviendrait que cette phase cruciale se déroule lors des réunions publiques, à l'issue desquelles les réponses aux questionnements suivants seraient apportées : a) face aux divers problèmes listés, quelles seraient les propositions à retenir pour leurs résolutions ? b) À quels intervenants devrait-on s'adresser ? c) quel serait la suite des démarches à entreprendre, avec à la clé des propositions alternatives ? Si de telles démarches avaient déjà été entreprises, à quel niveau de matérialisation se situent-elles présentement ? Pourquoi, le cas échéant, ces démarches n'auraient-elles pas abouti ? Bien évidemment, d'autres types de questions à se poser restent envisageables.

4. La quatrième étape se situe au niveau du lobbying, avec l'exploitation des moyens de communication disponibles. Et on répondra aux autres questions suivantes : vers quel leadership s'adresser en premier, puis en second et en dernier ressort ? Quels moyens de pression et/ou de persuasion utiliser pour pouvoir être assuré que la cible aura été sensibilisée dès les premiers contacts ? Comment intégrer réellement cette cible dans le cycle de recherche des solutions face aux problèmes listés ? Et comment établir des passerelles avec d'autres leaders possibles et le leadership local, provincial et/ou national, constitué à l'occasion de ces démarches de *veille citoyenne* en faveur des populations ciblées ? Autant d'éléments stratégiques qui devraient pousser à la réflexion si l'on veut maîtriser puis solutionner les questions d'ordre politique, économique et social qui se posent aux différentes entités territoriales, lesquelles devront avoir, pour ambition, le bien-être des populations.

5. La cinquième étape est celle relative aux réalisations sur le terrain, d'après un canevas des interventions discuté avec les groupes-cibles, et un agenda concerté. Ceci suppose que les moyens humains, financiers, matériels et autres auront été dégagés puis mobilisés pour la matérialisation des actions citoyennes ciblées. La question des moyens est autrement cruciale. Et dans le cadre des campagnes électorales, le moment n'est pas indiqué, nous semble-t-il, pour de telles programmations car, tant les acteurs politiques (les candidats et les groupes qui les soutiennent) que les populations bénéficiaires, ont leur attention tournée vers un gain politique immédiat. Les candidats cherchent à être élus et/ou réélus, les habitants, eux, sont de plus enclins à monter les enchères.

La dernière expérience vécue sur le terrain électoral de la Lukunga nous pousse désormais à la prudence. Les habitants réunis pour la campagne électorale commençaient par claronner : « *To lingi 1000, 5000 ou 10 000*

*FC te ! To lingi coca cola te ! To lingi ba polos te ! »*¹². Mais au moment de les quitter, à la fin de la réunion, ils se montraient pressants : qui demandant à recevoir un ticket de transport (même si la personne habitait le quartier, à quelques pas du lieu de la réunion), qui d'autre sollicitant un rafraîchissement (une boisson sucrée ou surtout une bière, ou l'équivalent en monnaie locale voire en dollars), et qui encore, enfin, réclamant d'autres faveurs voire des prébendes de diverses natures, etc. D'autres personnes, encore plus entreprenantes, sollicitaient un rendez-vous avec les candidats, de préférence en leur résidence, de façon à être certaines qu'elles s'en retourneraient les poches pleines !

Tels étaient les avatars de la campagne électorale au pays de Kabila. On a même vécu, lors de dernières élections, des scènes théâtrales. Tel candidat à la présidence de la République a réuni, dans un lieu sélect, des femmes invitées d'un camp militaire tout proche. À la fin de la rencontre, n'ayant rien reçu du candidat-dauphin au titre de « cadeau », les invitées repartirent, chacune, avec des chaises sur lesquelles elles étaient assises lors de la rencontre. Les caméras de télévision ne manquèrent pas de filmer cette scène qu'on tournait en boucle dans les réseaux sociaux.

6. Les autres étapes sont possibles dans la mise en œuvre de la politique de *veille citoyenne*, le tout dépendant de la vivacité des acteurs en présence.

Conclusion

À la fin des réflexions qui précèdent, nous pourrions clôturer cet article par un postulat qui n'a de cesse de se confirmer pour notre pays :

Face à un improbable développement national harmonieux, et surtout, face aux difficultés évidentes d'un développement durable, la gouvernance et la gouvernabilité congolaises sont à réinventer.

La RD Congo, pays à la dérive dans bien de domaines de la vie nationale, n'est pas seule à se retrouver dans cette situation inconfortable. D'après une étude publiée sur le site Africa24¹³, on peut noter ce qui suit :

Quatre principes déterminent la bonne gouvernance : « l'affermissement de l'État de droit, l'amélioration de la gestion des affaires publiques, l'amélioration de la participation des populations dans la gestion des affaires du pays et l'efficience de gestion des finances publiques et d'un environnement incitatif pour le développement du secteur privé ».

Dans les derniers rapports sur la gouvernance en Afrique, on y traite de plusieurs aspects, dont une étude sectorielle approfondie de certains

12 Traduction littérale : « Nous ne cherchons pas à empocher 1000, 5000 ou 10 000 FC ! Nous ne cherchons pas à boire du coca cola (et par extension toute autre boisson offerte : eau vive, boissons sucrées, bière, etc.) ! Nous ne voulons pas porter des polos (avec effigies des candidats pour la campagne) ! »

13 Afrique : bonne gouvernance, mythe ou réalité ? Dossier, <https://www.africa24tv.com/fr/afrique-bonne-gouvernance-mythe-ou-realite> consulté le 28/03/2019.

axes de gouvernance. Dans l'un de ces documents, la place de nombre de pays africains est en relative situation de régression, même si, au regard de certains indicateurs, on note ici et là des améliorations¹⁴. Quant à la RD Congo, on peut noter que « la gouvernance connaît une détérioration accélérée », selon l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine (IAG)¹⁵. On attribue au pays un score de « gouvernance globale » de 32,1 points sur 100. Si la tendance vire à la détérioration accélérée, soit -2,8 points, le pays est classé 47^e sur les 54 d'Afrique. Situation alarmante, comparativement aux autres pays du continent.

Quel tableau sombre du point de vue de la gouvernance, dans un pays que d'aucuns ont cru un moment être en « état de résilience d'un géant africain »¹⁶. La vision techniciste de la gouvernance, développée par un ancien Premier ministre, dans un volume imposant¹⁷, ne change guère la donne du pays dans ce domaine.

Avec les péripéties des élections du 30 décembre 2018 (corruption généralisée, cafouillage électoral, etc.), on a vu apparaître, au grand jour, les limites de la gouvernance et de la gouvernabilité du géant africain qu'est la RD Congo.

Les étapes de la *gouvernance citoyenne* et *participative*, telles que développées dans le présent article, doivent être vues comme autant d'efforts à faire pour approcher l'action politique des citoyens. Loin de n'être qu'une esquisse méthodologique, ces étapes restent, en elles-mêmes, des démarches politiques à capitaliser. ■

14 Tous les documents indiqués sont téléchargeables sur le site <https://www.un.org/africarenewal/fr/documents/rapport-sur-la-gouvernance-en-afrique> consulté le 28/03/2019. Voir : Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique (2017 et 2018).

15 L'Indice Ibrahim de la Gouvernance (IIG), publié ces dernières années par la Fondation Mo Ibrahim, indique que « la gouvernance en Afrique s'améliore, mais lentement et pas partout ». On fustige toutefois un sous-investissement dans certains secteurs clés, voir le site [<https://www.google.cd/amp/> consulté le 28/03/2019].

16 Johannes HERDERSCHEE, Daniel MUKOKO SAMBA et Moïse TSHIBANGU Tshimenga, (éd., 2012), *Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo. Synthèse, contexte historique et macroéconomique* (French), 3 Volumes.

17 MATATA PONYO MAPON, *Plaidoyer pour la bonne gouvernance et le développement. Recueil des discours de la Primature 18.04.2012 – 14.11.2016*, Paris, Michel Lafon, 2018.