

## Corruption et gouvernance en RD Congo durant la Transition (2003-2006)

Tshwane (Pretoria), l'Institut des Etudes  
de Sécurité, 2008, 124 p.

 Ghislain TSHIKENDWA Matadi

<sup>(1)</sup> Le Professeur Muzong W. KODI est docteur en Histoire de l'Afrique. Il a enseigné à l'Université de Lubumbashi en RD Congo et à l'Université de Nairobi au Kenya. Actuellement basé à Chathan House à Londres, il concentre ses recherches et est consultant dans le domaine de la gouvernance et la lutte contre la corruption. Je le remercie de m'avoir offert son livre et d'avoir promis de collaborer à la revue Congo-Afrique.

C'EST AVEC INTÉRÊT QUE J'AI LU LE LIVRE du professeur Muzong Kodi <sup>(1)</sup>. Et c'est avec joie que nous en présentons le contenu aux lecteurs et lectrices de *Congo-Afrique*.

Le livre est distribué en 9 chapitres dont trois «faux» chapitres : l'introduction (1<sup>er</sup> chapitre), la conclusion (8<sup>ème</sup> chapitre) et les recommandations (9<sup>ème</sup> chapitre).

Dans l'introduction (premier chapitre) de son livre (pp. 1-2), le Professeur Kodi reconnaît, d'entrée de jeu, que « les dix dernières années ont été parmi les plus difficiles de l'histoire de la RD Congo ». La raison en est celle-ci : « Ce pays vaste et riche en ressources, situé au centre du continent africain, a été dévasté par les guerres imposées à son peuple qui a longtemps souffert, par ses voisins, le Rwanda et l'Ouganda. Plus de quatre millions de personnes sont mortes des conséquences directes et indirectes du conflit » (p. 1). Mais, de la crise, dit la sagesse, on peut tirer des leçons salutaires. Au lieu donc de continuer de pleurnicher et de se plaindre, il faut tirer de ces années difficiles des leçons susceptibles d'aider à nourrir les espoirs de tout un peuple. Voilà pourquoi l'auteur avertit : « Si aucun enseignement n'est tiré de la longue période de prédation et de misère qu'a connue le pays et, en particulier, de la période de Transition (de 2003 à 2006), les espoirs du peuple congolais seront anéantis étant donné que le pays pourrait encore une fois manquer l'occasion de mettre en place un régime démocratique et de commencer à reconstruire ses institutions, son économie et son tissu social » (pp. 1-2).

 Jésuite. Editeur-Rédacteur en chef de *Congo-Afrique*

L'auteur précise l'objet de son étude : examiner la période de Transition à travers les institutions et de la législation anti-corruption dont il est important d'évaluer les forces et les faiblesses. L'étude entend aussi identifier les principales lacunes des lois et règlements nationaux à corriger « afin de mettre la législation nationale en conformité avec des instruments juridiques internationaux, en particulier la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption de la Communauté pour le Développement de l'Afrique australe (SADC) » (p. 3).

Le **deuxième chapitre** est intitulé « Une perspective historique sur la corruption en RD Congo » (pp. 5-28). Grâce à un intéressant rappel historique, l'auteur montre qu'il y a « *une continuité frappante du type de gouvernance que le Congo a connu depuis plus d'un siècle, du temps du roi Léopold II de Belgique aux présidences de deux Kabila, en passant par la période coloniale et le régime de Mobutu. Les régimes prédateurs qui se sont succédé les uns à la suite des autres ont été caractérisés, écrit l'auteur, par la cupidité, la corruption, une violation massive des droits de l'Homme et la perpétration de toutes sortes de crimes en toute impunité. Ils ont dévasté, regrette l'auteur, ce qui aurait pu être l'un des pays les plus riches d'Afrique* » (p. 16).

Analysant la corruption sous la présidence de Mobutu Sese Seko, l'auteur révèle que celui-ci « s'est maintenu au pouvoir non seulement en faisant usage de la force brutale et de la ruse, mais aussi en utilisant le pouvoir de l'argent » (p. 17). Pour avoir l'argent dont il avait besoin, le Président Mobutu, écrit l'auteur, avait « un accès illimité à toutes les ressources du pays, ce qu'il est parvenu à faire en transformant le patrimoine national en propriété personnelle et en établissant petit à petit un régime néo-patrimonial » (p. 17). On comprend, dès lors, qu'en telle circonstance, la pauvreté élise domicile dans le pays et que par tous les moyens, la population se batte pour survivre! Les valeurs morales de la société étant remises en question, la corruption devint une réalité tolérée et acceptée (p. 20). Le constat de Monsieur Erwin Blumenthal que le Fonds Monétaire International (FMI) nomma pour diriger la Banque centrale du Zaïre et que l'auteur cite résume mieux la situation de l'époque : « Il y a eu – et il y a encore – un seul obstacle majeur qui anéantit toute perspective d'avenir : la corruption de l'équipe au pouvoir » (p. 22). La Conférence Nationale Souveraine arriva à la même conclusion lorsqu'elle affirma « que la crise qui sévissait était avant tout d'ordre moral. Parmi les vices qui avaient détruit les fondements moraux de la société, la Conférence dénonça en particulier la corruption, qui était devenue la pierre angulaire de la Deuxième République de Mobutu » (p. 24).

L'auteur analyse aussi la corruption sous Laurent Désiré Kabila et note que « les biens étaient pillés au su et au vu de tout le monde par les forces d'occupation rwandaises, ougandaises et burundaises et par l'entourage même de Kabila qui confisquait toutes les propriétés qui lui plaisaient » (p. 27).

Intitulé « La corruption durant la Transition (2003-2006) » (pp. 29-45), Le **troisième chapitre** « donne une vue d'ensemble de la corruption dans les domaines clés, notamment la gestion des finances publiques, l'adminis-

tration publique, le secteur judiciaire, les entreprises publiques, le secteur minier, les forces armées, le secteur de l'éducation et le processus électoral et illustre dans quelle mesure les héritiers de Mobutu Sese Seko et de Laurent Kabila ont perpétué l'héritage tenace de la kleptocratie » (p. 29).

L'auteur en donne la preuve en citant les résultats préliminaires (qui ne furent pas publiés) d'une enquête de terrain sur la corruption en RD Congo réalisée par l'Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle (OCEP) <sup>(2)</sup>. « Sur les 30 institutions publiques concernées par l'enquête, les plus corrompues étaient la Présidence et les quatre Vice-présidences (sous l'appellation de l'Espace présidentiel) suivies par le secteur judiciaire et par les services des douanes. La corruption couronnait toutes les valeurs négatives qui prévalaient au niveau de la Fonction Publique congolaise » (p. 29).

- (2) Organe créé par un décret-loi présidentiel en 2002 afin de promouvoir et de surveiller la mise en œuvre du Code de conduite de l'agent public de l'Etat

Aux yeux de l'auteur, la corruption durant la Transition fut essentiellement due à l'Accord de Sun City qui, à cause du principe du *partage du pouvoir*, « a bafoué la bonne gouvernance, l'obligation de rendre compte et le mérite » (p. 30). En effet, « ces accords de partage du pouvoir créaient de nouvelles opportunités pour les pratiques de la corruption et garantissaient l'impunité à tous les titulaires de postes aussi longtemps qu'ils maintenaient de bonnes relations de clientélisme avec leurs leaders (...). En conséquence, les capacités de gestion des organes de l'Etat, qui avaient substantiellement été diminuées durant les 32 années du régime néo-patrimonial de Mobutu, furent réduites encore un peu plus du fait de l'afflux d'un personnel politique incompetent » (pp. 31-32).

Après l'analyse, tour à tour, du principe du « *Partage du pouvoir* » institué par l'Accord de Sun City (p. 30) et celle des différents secteurs de la vie nationale dont : *la gestion des finances publiques* (p. 32-35), l'administration publique (pp. 35-36), le pouvoir judiciaire (pp. 37-38), les entreprises publiques (pp. 38-39), le secteur minier (pp. 39-42), les Forces armées (pp. 42-43), le secteur de l'Education et les élections (pp. 44-45), le Prof. Kodi en arrive à cette conclusion : « Comme le montre cette vue d'ensemble de la corruption pendant la Transition, l'héritage du système kleptocratique de Mobutu a continué de servir de modèle de gouvernance plusieurs années après sa mort. L'effondrement de l'Etat et l'invasion du pays par

ses voisins ont créé de nouvelles occasions pour les élites de poursuivre leur pillage du pays avec la collaboration de réseaux étrangers corrompus et criminels (...). A la fin de la Transition, la corruption était omniprésente dans tous les aspects de la vie des Congolais et avait aggravé leurs souffrances » (p. 45).

Le **quatrième chapitre** est intitulé : « La lutte contre la corruption durant la Transition. Une analyse du cadre légal » (pp. 47-59). Comme son sous-titre l'indique, ce chapitre analyse les instruments juridiques dont disposait le pays durant la Transition pour « prévenir, détecter et sanctionner la corruption » (p. 47). Il s'agit de la loi *anti-corruption* n° 5/006 promulguée le 29 mars 2005, de la loi *contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme* n° 04/016 promulguée le 19 juillet 2004, du Code minier promulgué par la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 et du Code forestier promulgué en tant que la loi n° 011/2002 du 29 août 2002.

De tous ces instruments juridiques analysés, l'auteur arrive à « conclure qu'en dépit de certaines faiblesses, le cadre juridique qui était en vigueur pendant la Transition aurait pu permettre au pays de réaliser des progrès dans la lutte contre la corruption (...). Cependant, regrette-t-il, comme elles ont toutes été imposées par les partenaires au développement de la RD Congo, la classe politique congolaise ne s'était pas approprié ces lois » (p. 59). Il signale aussi d'autres obstacles à l'application de ces lois dont « le manque de volonté politique parmi les politiciens congolais corrompus. L'Accord de Sun City qui régissait les institutions de Transition, avait mis en place un partage du pouvoir qui avait pratiquement éliminé tous les contrôles institutionnels et facilité le pillage du pays » (p. 59).

Intitulé « Les institutions chargées de la lutte contre la corruption durant la Transition », le **cinquième chapitre** (pp. 61-80) analyse les organes qui étaient responsables de l'application du cadre juridique anti-corruption qui avait été élaboré pendant la période de Transition. Il s'agit : – de la *Cour des Comptes* qui est l'institution suprême d'audit du pays créée par la loi n° 87-005 du 6 février 1987, – de l'*Inspection générale des finances* « chargée d'auditer tous les organes publics, y compris le Ministère des Finances dont elle était un service spécialisé, – du *Parlement* à qui « la Constitution de la Transition, en ses articles 98 et 104, accordait non seulement le pouvoir de voter le budget du Gouvernement, mais aussi de veiller à son exécution par les entreprises de l'Etat » (p. 64), – de la *Commission de l'Ethique et de la Lutte contre la Corruption* (CELC) « créée par l'article 154 de la Constitution de la Transition comme l'une des cinq Commissions citoyennes de soutien à la démocratie » (p. 66), – de l'*Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle* (OCEP) créé par le décret-loi présidentiel n° 017/2002 du 3 octobre 2002 relatif au Code de conduite de l'Agent public de l'Etat (p. 71). L'auteur analyse aussi d'autres organes et institutions ayant joué « un rôle important dans la lutte contre la corruption dont la *Société civile congolaise* (pp. 74-76), les *médias* (pp. 76-78), l'*Eglise catholique* (p. 79) et la *communauté internationale* (p. 79).

La conclusion à laquelle l'auteur arrive est laconique : « le déni prépondérant de la bonne gouvernance et de la responsabilité qui caractérisa l'accord de partage du pouvoir durant la Transition rendait impossible le fonctionne-

ment des institutions de lutte contre la corruption (...) Le manque de volonté politique de lutter contre la corruption et de promouvoir les valeurs éthiques, combiné à l'appauvrissement du personnel de ces institutions, vouait irrémédiablement à l'échec les efforts de lutte contre la corruption (p. 80).

Le **sixième chapitre** (pp. 81-97) est intitulé « Les initiatives anti-corruption pendant la période de Transition. Parmi ces initiatives figurent : la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (pp. 82-85), les Audits des entreprises publiques (pp. 85-88), la Commission Lutundula (pp. 88-90), la Réforme de l'Administration publique (pp. 90-91), la Réforme de la gestion des Finances publiques (p. 91), la Réforme du secteur de la sécurité (pp. 91-92), l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) (pp. 92-93) et le système de certification du processus de Kimberley (pp. 93-95). L'auteur en conclut que « les initiatives de lutte contre la corruption examinées ici ont soit échoué, soit obtenu de faibles résultats » (p. 95) et en donne les multiples raisons (pp. 95-96).

Le **septième chapitre**, qui s'intitule « La lutte contre la corruption durant la période post-électorale 2007 et au-delà » (pp. 97-101) s'appesantit sur le Contrat de Gouvernance (CDG) dont il identifie les forces et les faiblesses. Le CDG reprend, d'après l'auteur, mot pour mot les sections pertinentes du Document que la Communauté internationale « a imposé au Gouvernement d'Antoine Gizenga » (p. 98) et qui est intitulé : « Vers un contrat de gouvernance en RD Congo : des élections à la gouvernance ». L'auteur signale tout de même que la « Communauté internationale n'a malheureusement pas tiré de leçons des erreurs qu'elle a commises durant la Transition en omettant de promouvoir l'appropriation des initiatives anti-corruption par les nationaux » (p. 98).

La conclusion est le **huitième chapitre** (pp. 103-104) dont on peut retenir cette affirmation : « L'histoire de la RD Congo a été marquée par la prédation de ses énormes richesses et par l'oppression de son peuple par des étrangers et par ses propres élites » (p. 103). Pour que le Gouvernement aide à réaliser le rêve d'un avenir prospère, fait remarquer l'auteur, « le fléau de la corruption, qui est l'une des causes de la misère noire des Congolais, doit être éradiqué. La lutte contre la corruption devrait, écrit-il, être intégrée dans tous les programmes de réforme de la gouvernance » (pp. 103-104).

L'auteur termine son livre par donner une série de 46 recommandations (**neuvième chapitre**) dont 20 au *Gouvernement congolais* (pp. 105-108), 2 au *Gouvernement congolais et aux partenaires internationaux de la RD Congo* (pp. 108-109), 6 au *Parlement congolais* (pp. 109), 7 aux *Organisations de la Société civile congolaise et internationale* (p. 110), 7 aux *partenaires au développement de la RD Congo* (p. 111-112) et 4 au *Secteur privé* (p. 112).

Quelle est mon appréciation personnelle du livre ? Il est très bien écrit et est, de ce fait, facile à lire. L'auteur a fait, à mes yeux, preuve de courage et d'honnêteté, valeurs que seul l'amour vrai du pays et de ses habitants peut inspirer. Je le recommande à nos lecteurs qui y trouveront d'abondants faits historiques du pays liés à sa gestion humaine et financière.

Ghislain TSHIKENDWA s.j.