

Entre quête de légitimité et promesses non tenues.

Le régime Tshisekedi à l'épreuve du pouvoir

Bob Kabamba et Geoffroy Matagne

Depuis sa victoire controversée en 2019, le régime de Félix Tshisekedi a été confronté à une instabilité politique et une crise sécuritaire persistante. Reproclamé vainqueur de l'élection présidentielle en 2023, avec la promesse de triompher militairement, de restaurer la sécurité et de préserver l'intégrité territoriale du pays, le président apparaît en échec face à ses engagements en matière de gouvernance, de développement et – de manière particulièrement criante et dramatique – de sécurité.

Le 10 janvier 2019, l'opposant Félix Tshisekedi est proclamé vainqueur de l'élection présidentielle pour succéder à Joseph Kabila¹, ce dernier ne pouvant plus briguer personnellement un troisième mandat. Ce résultat est immédiatement contesté et en contradiction avec les données collectées par l'Église catholique à travers sa mission d'observation électorale forte de près de 40 000 observateurs à travers le pays. Pour l'opposant Martin Fayulu proclamé deuxième et dénonçant un « putsch électoral », « ces résultats n'ont rien à voir avec la vérité des urnes ». Plusieurs pays, dont la France, ont aussi immédiatement mis en doute la conformité des résultats proclamés². D'autres opposants politiques ont formulé des accusations de fraude et ont fait état de négociations secrètes entre le Président Kabila et Félix Tshisekedi en vue d'un partage du pouvoir. Plus tard, Corneille Nangaa, alors président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), a fini par confirmer qu'un « accord frauduleux a été passé entre Félix Tshisekedi, et son prédécesseur Joseph Kabila, juste avant la publication des résultats du scrutin présidentiel de décembre 2018³. » Dans plusieurs villes de la RDC, des partisans de l'opposition ont manifesté

¹ Entre 2001 à 2019, Kabila fut Président de la Transition (2001-2006), puis Président élu pour deux mandats de cinq ans. Son deuxième mandat devait donc se terminer en décembre 2016 mais fut « prolongé » de plus de deux ans suite à plusieurs reports du scrutin.

² Le Monde, *Présidentielle en RDC : la France met en doute la conformité des résultats proclamés*, 10 janvier 2019, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/01/10/presidentielle-en-rdc-la-proclamation-commence-le-suspense-dure-toujours_5407031_3212.html (consulté le 31 mars 2025).

³ RTBF, *RDC – Aveu d'un accord frauduleux entre Félix Tshisekedi et Joseph Kabila : les congolais veulent savoir ce qui s'est passé en 2019*, 27 septembre 2023, <https://www.rtbf.be/article/rdc-aveu-d-un-accord-frauduleux-entre-felix-tshisekedi-et-joseph-kabila-les-congolais-veulent-savoir-ce-qu-il-s-est-passe-en-2019-11262534> (consulté le 31 mars 2025).

contre les résultats proclamés. Malgré ces remises en question de l'intégrité du processus électoral, l'Union africaine et le reste de la communauté internationale finirent par accepter les résultats et reconnaître la victoire de Tshisekedi à la présidentielle et la majorité parlementaire au Front commun pour le Congo (FCC), groupe parlementaire rassemblant la famille politique de Joseph Kabila. Pour beaucoup d'observateurs, le nouveau et l'ancien présidents conclurent ainsi un pacte – fragile on le verra – de gestion commune de la RDC, autour d'une alliance entre le groupe parlementaire tshisekediste (Cap pour le Changement, CACH) et le groupe parlementaire kabiliste.

Ce « mauvais départ » a certainement égratigné la légitimité du nouveau régime. Néanmoins, assez rapidement, celui-ci a annoncé une rupture par rapport au précédent régime et la mise en œuvre de mesures allant dans le sens de l'amélioration des conditions de vie des Congolais. Ces promesses de résultats sur les plans économiques, sécuritaires et de la « bonne gouvernance » ont suscité des attentes dans des domaines clés pour la population congolaise. Parmi celles-ci, on peut citer une annonce phare : l'engagement de rendre effective la gratuité de l'enseignement primaire sur toute l'étendue du territoire national. Cette gratuité s'est aussi accompagnée d'une augmentation du budget (prévisionnel) de l'État de plus 67 % par rapport à l'année précédente⁴. L'intégration de la RDC à la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), également annoncée dès le début de son mandat, a marqué une rupture dans les relations régionales. Le tropisme du pays vers l'est s'est renforcé au détriment de l'ouest et du sud, car plus de 60 % des échanges commerciaux régionaux se font avec les pays de la région de la CAE⁵. Enfin, l'annonce de la demande de la RDC pour un retrait de la Mission des Nations unies pour la stabilisation du Congo (MONUSCO), tant décriée par les populations de l'est car jugée inefficace et ayant failli à sa mission de protection des civils, contribua à accroître la popularité intérieure du Président Tshisekedi. Dans ce contexte, après plusieurs visites officielles à l'étranger en début de mandat, le nouveau régime finit par apparaître soutenu et légitimé aussi bien sur le plan national qu'international.

Fin de l'Alliance Kabila-Tshisekedi

⁴ Programme des Nations Unies pour le Développement, *Analyse du Budget 2020 de la République démocratique du Congo, Note technique*, New-York, février 2020, p. 9.

⁵ Kabamba B., « Intégration régionale : quel tropisme pour la RDC ? », in Mwayila Tshiyembe (dir.), *Relations internationales, une science appliquée au service du pouvoir*, L'Harmattan, Paris, 2018, p. 246.

Mais cette embellie fut de courte durée et rapidement assombrie par des facteurs sanitaires, politiques et sécuritaires. Tout d'abord, l'épidémie d'Ébola et la pandémie de COVID-19 allaient lourdement impacter les finances publiques et aggraver la situation sécuritaire et humanitaire. Ensuite, des tensions politiques vont apparaître entre les deux familles politiques en coalition au pouvoir sur la gestion de certains dossiers notamment ceux du renouvellement des juges de la Cour constitutionnelle et de nominations au sein de plusieurs organes publics, militaires et judiciaires. Enfin, sur le plan sécuritaire, on assiste à une remontée de l'instabilité et l'insécurité dues aux conflits et aux violences perpétrées par des groupes armés locaux dans les provinces du Nord-Kivu, de l'Ituri et du Sud-Kivu. Des groupes armés étrangers comme les Forces démocratiques alliées (ADF, rebelles ougandais), menèrent aussi des attaques contre les civils. L'armée congolaise fut dans l'incapacité de sécuriser la population. Une décision clé du Président Tshisekedi dans la tentative d'éradication de cette prolifération des groupes armés à l'est du pays fut l'établissement d'un état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri en mai 2021. Les forces de défense et de sécurité congolaises furent alors dotés de pouvoirs étendus. Le bilan de la gestion de ces deux provinces sous état de siège est catastrophique. D'après plusieurs rapports d'ONG aussi bien nationales qu'internationales, la situation est désastreuse en ce qui concerne la protection des droits de la population civile⁶. On constate une forte augmentation des décès parmi la population civile et une répression violente des détracteurs de la mesure d'établissement de l'état de siège. Prévu initialement pour une durée de 30 jours, l'état de siège continue d'être prorogé par le Parlement jusqu'à la perte du contrôle effectif de ces territoires par le régime.

Les tensions croissantes entre les deux familles politiques au pouvoir depuis 2019 aboutirent, en 2021, à la fin de la coalition gouvernementale construite autour des groupes parlementaires « tshisekedistes » et « kabilistes ». La fin de cet attelage avec la famille politique de son prédécesseur est présentée par le président Tshisekedi comme la condition nécessaire pour lui permettre d'enfin mettre en œuvre son propre programme et prétendre répondre aux attentes des Congolais. Il s'attèle à former une nouvelle coalition, l'Union sacrée de la Nation (USN), avec le concours des opposants Jean-Pierre Bemba et Moïse Katumbi.

La politique de la « mangeoire »

⁶ Lire notamment, Amnesty International, *RDC, Justice et libertés en état de siège en Ituri et Nord-Kivu*, 10 mai 2022, <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr62/5495/2022/fr> (consulté le 19 avril 2025).

Avec ce nouvel attelage, Tshisekedi renforce un mode de gestion qui s'appuie sur une des identités qui structure l'État au Congo et, plus largement, la politique congolaise : la question de l'ethnicité ou du « tribalisme ». En effet, on voit régulièrement des luttes politiques opposer telle tribu, telle région à telle autre tribu, telle autre région. Cette question n'est pas qu'une affaire d'« élites » ou de politiciens congolais qui s'opposeraient sur cette base ethnique, éventuellement de manière artificielle mais tactique. Les populations elles-mêmes prennent également en compte ce critère, comme le montre bien le politologue, Jean-François Bayart dans son ouvrage, *L'État en Afrique, la politique du ventre*⁷. C'est ainsi que Tshisekedi s'entoure essentiellement de membres de son ethnie, les luba. Ceux-ci occupent les principaux postes de commandement aussi bien dans l'armée et les autres services de sécurité que dans l'administration publique. Le même constat s'impose dans l'ensemble des instances politiques et dans les entreprises paraétatique.

Dans ce contexte, l'occupation des lieux du pouvoir politique en RDC est également le gage d'un accès aux ressources et aux positions permettant l'enrichissement et l'accumulation. Cet enrichissement se fait de diverses manières. L'État est lui-même une source directe d'accumulation, en raison de la confusion des patrimoines public et privé. Pour certains observateurs, le régime en vigueur en RDC pourrait en ce sens être qualifié de « kleptocratie ». La puissance publique facilite le prélèvement sur l'économie privée et les citoyens par la corruption. Ainsi, son exercice permet aux détenteurs des positions de pouvoir de s'octroyer les meilleures parts d'un gâteau, acheté en partie à crédit. Au cours de la période 2021-2024, la RDC a connu une forte augmentation de la dette publique, passant de 3 à 10 milliards de dollars US. D'après les constats posés par plusieurs acteurs, cet endettement a davantage servi à enrichir la classe dirigeante qu'à promouvoir une véritable politique de développement. Pour l'Observatoire de la dépense publique (ODEP), plateforme des organisations de la société civile participant au processus budgétaire, le bilan de 4 ans (2019-2023) de gestion de Félix Tshisekedi, « sur le plan des finances publiques est largement négatif. Si le régime de Joseph Kabila est un mal, celui de l'actuel chef de l'État est le pire en ce qui concerne la gestion des finances publiques⁸. » Lors de débats parlementaires sur la reddition des comptes du budget

⁷ Bayart Jean-François, *L'État en Afrique, La politique du ventre*, Paris, Éditions Fayard, 2006.

⁸ ODEP, *Les finances publiques : un débat délibérément oublié au cours de la campagne au cours de la campagne pour la présidence de la RDC 2019-2022. Bilan de la Gestion des finances publiques et reformes proposées, Rapport*, Éditions ODEP, Kinshasa, décembre 2023.

2023, l'opposition a dénoncé le fait que l'« ensemble des ressources du pays va vers la consommation courante des institutions de la République⁹. »

Élections de 2023, consolidation de la démocratie et du régime ?

D'après toutes les missions d'observations des élections de décembre 2023¹⁰, les élections se sont déroulées dans un contexte de profond manque de confiance dans l'équité du processus de la part de nombreux citoyens et des parties prenantes. La Commission nationale électorale indépendante (CENI) a été confrontée à plusieurs défis qu'elle n'a pas su surmonter, notamment l'insécurité, qui a empêché l'organisation des élections sur l'ensemble du territoire national, ainsi que le report « indéfini » des élections dans certaines régions non contrôlées par Kinshasa. À cela s'ajoutent des incidents de violence politique ainsi que des problèmes opérationnels le jour du scrutin, tels que l'ouverture tardive, voire l'absence totale, de certains bureaux de vote. En outre, des écarts par rapport à la législation ont été observés dans le processus de compilation des résultats, accompagnés d'un manque de transparence dans la gestion des contentieux post-électoraux. L'organisation des élections générales de décembre 2023 en RDC n'a pas respecté plusieurs engagements internationaux essentiels pour garantir des élections démocratiques. Les résultats publiés à l'issue de ces élections, à savoir la proclamation de Félix Tshisekedi à la tête du pays avec 73,47 % des suffrages exprimés, ne garantissent pas un processus de consolidation de la démocratie.

Rébellion M23/AFC et gestion hasardeuse de la crise sécuritaire à l'est du pays

Dans ce contexte, neuf ans après sa défaite militaire face à l'armée congolaise et aux forces de la MONUSCO, le mouvement rebelle M23 refait surface à partir de 2022. Le M23 justifie son offensive militaire par les refus systématiques du gouvernement d'appliquer les engagements pris par l'État congolais lors de la signature des accords de Nairobi à l'issue du conflit en décembre 2013. Conscient de l'étendue de sa capacité de nuisance, le M23 attaque les forces armées congolaises à Bunagana, à la frontière ougando-congolaise, zone qu'il va rapidement occuper. À la suite de cette première victoire, il ne cessera de progresser et de

⁹ Radio Okapi, *Budget 2023 : les institutions politiques ont fait le dépassement de plus de 5 milliards USD*, 17 octobre 2024, <https://www.radiookapi.net/2024/10/17/actualite/economie/budget-2023-les-institutions-politiques-ont-fait-le-depassement-de> (consulté le 31 mars 2025).

¹⁰ Lire à ce sujet, The Carter Center, *Rapport final, Élections générales en RDC*, Kinshasa, décembre 2023 ; CENCO-ECC, *Rapport final des cycles électoraux 2019-2023 en RDC*, Kinshasa, juin 2024.

conquérir des territoires stratégiques à l'est du pays. Selon les Nations unies, ce mouvement bénéficie de l'appui de Kigali et de Kampala¹¹.

Autour de cet enjeu sécuritaire à l'est, il est important de souligner qu'au moment de sa prise de fonction en tant que Président de la RDC, Félix Tshisekedi avait essayé de développer une politique de rapprochement avec le Rwanda. Pour Kigali, la présence sur le territoire des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) continue de constituer une menace et peut être le prétexte à une intervention militaire pour les neutraliser. En décembre 2023, le M23 intègre l'Alliance Fleuve Congo (AFC), une coalition politico-militaire, placée sous la coordination de Corneille Nangaa, l'ancien président de la CENI qui avait, près de 4 ans, plus tôt proclamé la victoire de Félix Tshisekedi à l'élection présidentielle.

Face à l'avancée des troupes de l'AFC/M23 dans la province du Nord-Kivu, Kinshasa opte pour une contre-offensive militaire censée mettre un terme à la guerre au détriment d'autres solutions politico-diplomatiques proposées par diverses organisations sous-régionales et continentale. Cette contre-offensive est un échec. L'AFC/M23 continue à conquérir des territoires. Après plusieurs tentatives de reconquête sans succès, Kinshasa demande l'appui de la CAE. Au cours d'un sommet des chefs d'État de la région, l'organisation sous-régionale décide de répondre favorablement à l'appel de la RDC pour tenter de mettre fin au conflit dans l'est du Congo en envoyant au Nord-Kivu, une force régionale composée des troupes kenyanes, burundaises, ougandaises et sud-soudanaises. Ce déploiement se fait dans un contexte relativement complexe, voire confus, car la plupart des armées de la CAE sont déjà présentes dans l'est du Congo, sous différentes formes et sous divers mandats. En effet, l'armée rwandaise intervient à travers l'AFC/M23, l'armée burundaise est présente au Sud-Kivu et l'armée ougandaise en Ituri sur la base d'accords bilatéraux avec Kinshasa. Parallèlement, les armées kényanes et tanzaniennes participent à la Brigade d'intervention des Nations unies. L'intervention de la force régionale n'a pas permis de ramener la paix. Suite à cet échec, la CAE décide de mettre fin à l'intervention de la force régionale à la demande de la RDC et Tshisekedi décide de se tourner vers l'organisation sous-régionale de l'Afrique australe, la SADC. Cette dernière déploie à son tour une nouvelle force régionale, avec des objectifs similaires à ceux assignés à la force est-africaine. Elle est composée de troupes sud-

¹¹ ONU, *Rapport du secrétaire général sur la RDC*, S/2025/176, New York, 20 mars 2025.

africaines, tanzaniennes et malawites, des forces tanzaniennes et sud-africaines étant par ailleurs également déployées dans le cadre de la mission de la MONUSCO.

Pour protéger la région de Goma, en plus du déploiement de cette force régionale, la RDC a mobilisé de nombreux autres acteurs : les groupes armés locaux dénommés « wazalendos »¹², l'armée burundaise restée sur le terrain dans le cadre des accords bilatéraux entre les deux pays, des mercenaires, anciens Roumains de la Légion étrangère française, recrutés par les sociétés Asociatia RALF dirigée par Horațiu Potra, et Agemira RDC dirigée par Olivier Bazin¹³ ainsi que le groupe armé FDLR. Toute cette mobilisation n'a pas résisté face à l'avancée de l'AFC/M23. La ville de Goma est tombée entre les mains du mouvement rebelle fin janvier 2025. Cette défaite a mis en exergue la gestion calamiteuse et l'impréparation des opérations militaires sur le terrain. Après Goma, Bukavu, la capitale du Sud-Kivu, passe sous leur contrôle en février 2025. Des avancées que les forces armées congolaises paraissent incapables de repousser. Les conséquences politiques de cet échec militaire furent l'affaiblissement du pouvoir de Félix Tshisekedi. Le retrait de la force d'Afrique australe et des troupes burundaises, la capitulation des mercenaires, évacués de la RDC via le Rwanda illustrent l'affaiblissement de Kinshasa et l'isolement de la RDC dans la résolution de cette crise. Pendant ce temps, l'AFC/M23 dit s'efforcer de mettre progressivement en place une nouvelle administration et consolide ses positions, dans un contexte marqué par une violence persistante et une grave crise économique et humanitaire.

Cacophonie et échec des processus de résolution de la crise sécuritaire à l'est

Plusieurs initiatives continentale et sous-régionales ont été lancées en 2022 pour essayer de résoudre la « crise » à l'est du pays. D'un côté, le processus de Nairobi a été placé sous la direction de l'ancien président kenyan Uhuru Kenyatta. Son objectif était d'éradiquer tous les groupes armés locaux et étrangers opérant dans l'est de la RDC. Malgré plusieurs rounds de consultations, ce processus n'a pas atteint les résultats visés. Tous les groupes armés demeurent actifs et continuent de participer à la guerre. D'un autre côté, le processus de Luanda conduit par le président angolais Joao Lourenço (puis par le président togolais Faure Gnassingbé) avait l'ambition d'impulser une désescalade des tensions entre Kinshasa et Kigali, accusé d'apporter son soutien au groupe rebelle. Le processus de Luanda n'a pas permis de

¹² Expression en swahili signifiant « patriotes ».

¹³ BBC, *Conflit à l'Est de la RDC : pari raté sur les mercenaires roumains*, 31 janvier 2025, <https://www.bbc.com/afrique/articles/c93lwd170l0o> (consulté le 1^{er} avril 2025).

mettre fin aux tensions entre les deux pays. Suite à ce constat d'échec et lors d'un sommet commun de deux organisations sous-régionales, SADC et CAE, il a été décidé de fusionner les deux processus pour une meilleure coordination des actions à mener et éviter tout chevauchement des initiatives. C'est dans ce contexte qu'un nouveau processus « de Doha », supervisé par l'Émir du Qatar, Hamed Al Thani, poursuit désormais le même objectif à savoir construire un cadre de dialogue entre les parties prenantes au conflit pour permettre le retour de la paix dans l'Est de la RDC. À ce jour, ces différents processus n'ont pas donné les résultats escomptés et la guerre continue, amplifiant une catastrophe humanitaire qui dure depuis de longues années dans la région.

Quelles perspectives d'avenir pour la RDC ?

Les perspectives d'avenir pour la RDC sont aujourd'hui malheureusement sombres. Les observateurs du pays et de la région envisagent plusieurs horizons, encore très incertains.

Tout d'abord, l'État congolais est menacé de s'enliser durablement dans une situation de « fiction », marquée par une absence de pouvoir effectif. Il ne remplit plus complètement ses missions régaliennes, ses frontières sont perméables, et ses institutions judiciaires sont minées par la corruption. En perdant une partie substantielle de son soutien populaire en raison de son affaiblissement, Félix Tshisekedi se retrouve appuyé par un cercle restreint de fidèles, principalement issus de sa base ethnique, les Luba, ainsi que par une élite militaire. Sa politique semble reposer sur la répression et de cycles successifs de concessions faites à l'opposition pour s'en débarrasser. Par ailleurs, les forces de défense et de sécurité adoptent des comportements criminels, contribuant ainsi à une insécurité endémique.

Ensuite, il y a la hantise de la « balkanisation » du Congo. Ce concept fait référence à la tentative, par des forces internes et externes, de diviser la RDC, en la segmentant en plusieurs zones contrôlées par des groupes armés. Ainsi, le territoire contrôlé par l'AFC/M23 pourrait échapper de manière durable au contrôle de l'État central et demeurerait dans la sphère d'influence du Rwanda. Dans ce scénario, il ne serait pas étonnant que d'autres groupes armés soient tentés de procéder de la même manière notamment dans l'ancienne Province orientale, voire au Katanga. La RDC se retrouverait alors « balkanisée » ou fragmentée en plusieurs zones sous influence étrangère.

Enfin, il n'est pas exclu qu'il y ait une tentative de coup d'état à l'instar de ce que l'on a observé dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest comme le Burkina Faso ou le Niger. Cette tentative pourrait émerger dans un contexte où des militaires se considéreraient en mesure de résoudre

la crise à l'est du pays à la place des autorités civiles. La RDC, État fragmenté, rentrerait alors dans une nouvelle période d'incertitude et de transition, sans aucune garantie d'une amélioration durable de la situation sécuritaire.