

# U4 Expert Answer



## Panorama de la corruption et de la lutte anti-corruption en République démocratique du Congo (RDC)

### Question

**Qu'en est-il de la corruption en République démocratique du Congo ? Veuillez dresser un panorama des évolutions récentes des mesures et structures nationales de lutte anti-corruption.**

### Objectif

Notre agence évalue actuellement son programme de coopération au développement avec la RDC.

### Sommaire

1. Panorama de la corruption en RDC
2. Efforts de lutte anti-corruption en RDC
3. Références

### Synthèse

Alors que la République démocratique du Congo (RDC) se relève d'une longue période de violence et d'instabilité, elle est confrontée à l'héritage d'une corruption endémique à tous les échelons de la société, qui compromet la viabilité des institutions sociales et politiques. Les crises politiques à répétition, l'insuffisance des infrastructures, un environnement réglementaire sous-développé, le manque de capacités institutionnelles et la faiblesse de l'État de droit sont autant de facteurs qui alimentent la crise persistante de gouvernance du pays.

La petite et la grande corruption, ainsi qu'un réseau complexe de clientélisme politique, s'insinuent dans tous les secteurs de l'économie, sapant les perspectives de développement et mettant en péril l'équilibre fragile de l'après-conflit. En dépit de ses richesses minérales considérables, l'extraction des

ressources naturelles est toujours associée à une corruption généralisée, y compris au sein des forces armées, entraînant la violence, l'insécurité et le mécontentement de la population. La corruption au sein de l'administration douanière et fiscale, ainsi que dans la gestion des entreprises publiques, mine la capacité de l'État à percevoir des recettes et à sortir de l'ornière de la mauvaise gestion, du conflit et de la pauvreté.

Dans ce contexte, le pays dispose de moyens limités pour relever les défis que posent la gouvernance et la corruption. Rien n'indique qu'il existe une volonté politique forte de combattre la corruption ou que des progrès ont été accomplis en terme de lutte anti-corruption durant la période d'après conflit. Bien que, sous la pression de la communauté internationale, un dispositif juridique solide ait récemment été mis en place pour enrayer la corruption, celui-ci n'en demeure pas moins peu efficace. Le pouvoir judiciaire souffre d'un manque de ressources et de capacités. Il est, de surcroît, confronté à de grands défis en matière d'indépendance, d'ingérence politique et de corruption. Les autres institutions de gouvernance sont, quant à elles, faibles ou inexistantes. Les médias et la société civile agissent dans le cadre d'un environnement restreint, et courent de grands risques d'intimidation, d'arrestation et de harcèlement dès qu'ils dénoncent la corruption qui sévit dans le secteur public.

**Author(s):** Marie Chêne, Transparency International, [mchene@transparency.org](mailto:mchene@transparency.org)

**Reviewed by:** Dieter Zinnbauer, Ph.D., Transparency International, [dzinnbauer@transparency.org](mailto:dzinnbauer@transparency.org)

**Date:** 08 October 2010 **Number:** 257

## 1. Panorama de la corruption en RDC

### Contexte

L'histoire récente de la République démocratique du Congo (RDC) a été marquée par la guerre civile et la corruption. Suite au renversement du régime corrompu de Mobutu Sese Seko par Laurent Kabila en 1997, la RDC a enduré cinq années de conflit entre les forces gouvernementales soutenues par l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe et les factions rebelles encadrées par le Rwanda et l'Ouganda. Joseph Kabila est arrivé au pouvoir après l'assassinat de son père en 2001 et a remporté les premières élections multipartites depuis l'indépendance en 2006, faisant naître l'espoir que la paix et la stabilité seraient rétablies. On estime que la guerre a fait près de trois millions de victimes et laissé le pays dans un état vulnérable en termes humanitaires, économiques et politiques. En outre, cette situation a exacerbé la violence, l'insécurité, les violations des droits de l'homme, la mauvaise gouvernance et la corruption.

La plupart des observateurs s'accordent à dire que la guerre est née sous l'impulsion de facteurs tant économiques que politiques. Le rôle des ressources naturelles dans le conflit du pays a été mis en évidence ; l'ensemble des parties tirant profit de la situation de vulnérabilité pour prendre le contrôle et dilapider les richesses minérales du pays (Global Witness, 2004, 2009 et BBC, 2010). Quelques auteurs attribuent également les causes sous-jacentes du conflit à des dizaines d'années de mauvaise gouvernance ayant engendré, au cours des régimes autoritaires qui se sont succédés au pouvoir, la distribution inéquitable des ressources, la corruption et les atteintes aux droits de l'homme, qui ont entraîné, à leur tour, le mécontentement de la population, la violence et l'instabilité (Shekhawat, S., 2009).

Loin de remédier à cette crise de gouvernance, l'accord de paix fragile de 2003 et la période de transition politique qui s'ensuivit ont mis en évidence des nouveaux défis en matière de gouvernance et de corruption. Les acteurs politiques intervenaient régulièrement dans l'administration, la douane, l'armée et les secteurs des ressources naturelles à des fins privées, établissant ainsi un système de gouvernance prédateur. Certains rapports estiment que 60 à 80 % des recettes douanières auraient été détournées et près d'un quart du budget national n'a pas été correctement pris en compte pendant la période de transition (International Crisis Group, 2006). Le secteur

minier, les entreprises publiques et l'armée demeurent les secteurs les plus propices à la corruption.

### Étendue de la corruption

La corruption continue à saper l'économie et l'administration pendant la période après-conflit. L'ensemble des données et des rapports nationaux disponibles indiquent des formes de corruption persistantes, généralisées et endémiques en RDC, affectant toutes les couches de la société. Alors que le pays se relève d'une longue période de violence et d'instabilité, peu d'éléments permettent d'attester que des progrès ont été accomplis dans la lutte anti-corruption. Les crises politiques à répétition, l'insuffisance des infrastructures, un cadre réglementaire sous-développé, le manque de capacités institutionnelles et la faiblesse de l'État de droit continuent d'entraver les perspectives de développement économique et créent un terrain propice à la corruption.

Cette situation transparaît dans les grands indicateurs internationaux de gouvernance. En 2009, le pays était classé 162<sup>e</sup> sur 180 d'après « [l'Indice de perception de la corruption](#) » de [Transparency International](#) (IPC), totalisant 1,9 sur une échelle allant de 0 (hautement corrompu) à 10 (hautement intègre). Ces constats sont semblables à ceux des « [Indicateurs mondiaux de la gouvernance](#) » 2009 de [la Banque mondiale](#), qui confirment la très mauvaise performance de la RDC dans les six dimensions de gouvernance évaluées. Alors que le pays connaît une légère amélioration de performance en termes de participation et de transparence (de 3,8 en 2004 à 8,5 en 2009 sur une échelle de 0 à 100), il a obtenu un score inférieur à 5 dans tous les autres domaines de gouvernance, notamment la stabilité politique, la qualité réglementaire et la primauté du droit. La situation semblerait même empirer en matière d'efficacité des pouvoirs publics (de 4,9 en 2004 à 1,9 en 2009) et de contrôle de la corruption (3,9 en 2004 comparé à 2,9 en 2009).

La RDC ne s'en tire pas beaucoup mieux dans le classement 2010 de « [l'Indice de liberté économique](#) » de [la Fondation Heritage](#). Le pays figure au 44<sup>e</sup> rang sur 46 en Afrique subsaharienne en termes de liberté économique, une note bien inférieure à la moyenne régionale. En particulier, le pays a réalisé une très mauvaise performance en matière de lutte contre la corruption, avec un score de 17 sur une échelle allant de 0 à 100. Au vu de ces résultats, le rapport souligne la mauvaise gestion et la corruption endémique, qui constituent autant d'obstacles majeurs

à l'activité économique au sein du pays et conduisent à l'accroissement du secteur informel.

## Formes de corruption

En RDC sévissent à la fois la **corruption à petite échelle et la grande corruption**, impliquant un large éventail d'agents publics, allant des fonctionnaires subalternes aux membres les plus hauts placés du gouvernement.

L'inefficacité des structures gouvernementales, la faiblesse des capacités administratives ainsi que les bas salaires, associés à l'absence de surveillance, fournissent aux fonctionnaires tant d'opportunités que d'incitations à extorquer des fonds à la population (Global Integrity, 2008). Reflétant cette réalité, **les formes de corruption bureaucratiques et administratives** sont largement répandues dans l'ensemble des services et des départements publics. Par exemple, selon le rapport de **l'Enquête sur les entreprises de la Banque mondiale de 2006**, plus de 80 % des sociétés interrogées s'attendaient à devoir effectuer des paiements informels pour faire avancer les choses ou obtenir un marché public. Près de 70 % doivent faire des dons afin de se voir octroyer une licence d'exploitation.

L'absence de transparence et de surveillance est tout particulièrement manifeste dans la **gestion financière publique**. L'audit et le suivi des dépenses sont rares et la RDC est le pays le moins bien classé selon **l'Indice d'ouverture budgétaire de 2008**, avec un score de 0%. Le gouvernement ne fournit aucune information au public concernant le budget du gouvernement central et l'activité financière au cours de l'exercice budgétaire, ne permettant pas aux citoyens de demander des comptes au gouvernement sur la gestion des deniers publics. Par conséquent, les ressources publiques peuvent aisément être détournées à des fins privées ou politiques. Un des rares audits publiés en 2008 indiquait que différentes agences publiques et parapubliques avaient détourné 1,8 milliards de dollars (Bertelsmann Foundation, 2010a).

Sur un autre plan, l'héritage politique des régimes précédents – au sein desquels les deniers publics ont été détournés pour maintenir divers réseaux népotiques – continue d'assombrir le paysage politique actuel. Diverses formes de **népotisme politique et de clientélisme** perdurent dans l'ensemble du système politique, comme en témoigne la surreprésentation des membres du Cabinet proches du Président. Le président Kabila a également remplacé les dirigeants

de trente-sept entreprises publiques par ses propres relations, resserrant ainsi son emprise sur le pouvoir économique et politique (Matti, S. A., 2010). L'attribution des postes clés de l'administration est, en outre, fondée sur le copinage et le favoritisme plus que sur le mérite. Il est probable que cela sape les processus démocratiques et l'établissement d'institutions transparentes, sachant que la recherche de rentes et l'accès au pouvoir constituent les principaux facteurs qui incitent à entamer une carrière politique.

## Secteurs les plus affectés par la corruption en RDC

### *Exploitation minière*

La RDC est dotée de ressources minérales considérables, notamment de grandes réserves de diamants, de cuivre, de cobalt, d'or et d'uranium. Cependant, l'abondance de ces richesses naturelles ne profite pas aux citoyens ordinaires d'un point de vue économique, comme l'indique le Rapport sur le développement humain du PNUD de 2009, selon lequel la RDC réalise un très mauvais score sur la plupart des indices de développement humain (UNDP, 2009).

De nombreux rapports illustrent la longue tradition de **gestion abusive des ressources naturelles**. Global Witness a notamment montré que les grandes richesses naturelles de la RDC étaient dès l'origine exploitées au profit commercial d'un petit nombre d'entreprises et d'acteurs politiques et au détriment de la population (Global Witness, 2004). Les rapports de Global Witness ont également dénoncé d'autres problèmes liés au secteur des ressources naturelles, y compris une corruption généralisée, un manque de transparence et des conditions de travail extrêmement dangereuses.

Le dernier rapport de Global Witness sur la RDC fait état de la **militarisation de l'exploitation minière** dans les zones de conflit de l'Est du pays. Il décrit comment toutes les parties belligérantes exploitent les ressources naturelles illégalement pour consolider leur base économique et piller les richesses minières du pays aux dépens de la population (Global Witness, 2009). D'après un rapport de 2001, rédigé par un panel d'experts de l'ONU, les acteurs du conflit ont vendu des minerais et signé des contrats avec des multinationales et d'autres sociétés minières en vue de lever des fonds pour la guerre. Ceci a impliqué un large éventail de pratiques telles que l'octroi de monopoles en échange de pots-de-vin, le détournement de fonds issus

d'entreprises publiques, la création d'entreprises communes dont les politiciens étaient des actionnaires, et l'approbation de dispositions contractuelles défavorables à l'État en échange de pots-de-vin (International Crisis Group, 2006). Parallèlement, l'armée congolaise et les groupes rebelles ont largement eu recours au travail forcé et à l'extorsion, et ont perçu des impôts illégalement auprès de la population civile.

Suite à l'accord de paix de 2002, une commission dirigée par Christophe Lutundula, un parlementaire de l'opposition, a produit un rapport incriminant sur la gestion du secteur minier. En 2002, la Banque mondiale a contribué à la rédaction de nouveaux codes miniers et d'investissement, et en 2007, le ministre des Mines a annoncé la création d'une commission gouvernementale chargée d'**évaluer les contrats miniers**, entraînant l'annulation de 61 contrats et la renégociation de nombreux accords (Freedom House, 2010a). À cette occasion, Global Witness a publié un rapport exprimant de l'inquiétude quant à l'absence de transparence et de clarté du processus d'évaluation, aux garanties insuffisantes d'indépendance de la commission d'évaluation, et au manque d'implication de la société civile (Global Witness, 2007).

En outre, la **contrebande de minerais** prive l'État de ressources précieuses. Le rapport de 2006 de International Crisis Group a estimé que des diamants d'une valeur d'environ 80 millions USD sortiraient du pays chaque année. À l'Est du pays, la cassitérite provenant des mines artisanales contrôlées par d'anciennes factions rebelles de la RDC a été transportée vers le Rwanda via Goma pour y être raffinée. Le commerce illégal de l'or est également une source d'inquiétude et d'insécurité sur la frontière ougandaise. Selon International Crisis Group, des groupes armés congolais, soutenus par des officiers et négociants ougandais, ont exploité les mines d'or pour financer une grande partie de leurs opérations au Nord-Est du Congo. En outre, l'armée congolaise aurait aussi été impliquée dans le trafic d'or (International Crisis Group, 2006).

### *Ressources forestières*

La République démocratique du Congo abrite le deuxième massif forestier tropical du monde après le bassin amazonien : le bassin du Congo (U4, 2010). L'exploitation industrielle des forêts est largement susceptible d'engendrer des recettes publiques, mais les défis que posent l'abattage illégal et la contrebande empêchent de transformer ce potentiel en croissance

économique. D'après une note de synthèse U4, les sociétés d'abattage industriel contribuent à moins d'1 % du PNB et il semblerait que les exportations effectives de bois pourraient être jusqu'à sept fois plus élevées que les chiffres officiels ne l'indiquent (International Crisis Group, 2006).

Plusieurs tentatives ont été engagées pour réformer la gouvernance forestière à l'aide de la communauté internationale, mais sans réel succès jusqu'à présent. En 2002, le président Kabila a déclaré un moratoire sur l'allocation de nouvelles concessions forestières, résilié 163 contrats existants, et promulgué un code forestier. Cependant, des études ultérieures ont montré que de nouvelles concessions avaient été octroyées et que 2,4 millions d'hectares avaient été rétablis. Sept sociétés dotées de concessions couvrant un total d'un million d'hectares opéraient grâce à des dispositions contractuelles fictives (International Crisis Group, 2006). De plus, des ONG locales s'inquiètent de la procédure d'examen de la légalité de l'ensemble des contrats d'exploitation, notamment concernant la participation limitée des représentants de la société civile et de la communauté locale. Une procédure d'examen a finalement conduit à l'annonce, en octobre 2008, de la résiliation de nombreux contrats et de l'établissement d'un moratoire permanent sur l'allocation de nouvelles concessions (Freedom House, 2010a).

La note U4 sur la gouvernance forestière en RDC conclut que : (U4, 2010).

- Le code forestier de 2002 assorti du décret présidentiel n'ont rencontré que peu de succès dans l'amélioration de la gouvernance de l'exploitation industrielle du bois ;
- Le nouveau cadre réglementaire, qui fixe des exigences majeures de consultation publique, a accentué les déséquilibres sociaux et n'offre guère de possibilités de s'exprimer aux femmes et aux peuples autochtones ;
- Les mécanismes de contrôle administratif, logistique et institutionnel envisagés en matière de gestion forestière sont soit insuffisants, soit inexistantes.

Cette note souligne de surcroît que l'impact limité des réformes de gouvernance forestière est principalement imputable à un manque de mesures incitant les divers acteurs à réformer un système dont ils bénéficient sous

sa forme actuelle. En outre, la faiblesse générale des structures institutionnelles et de gouvernance crée un environnement propice à la corruption, la prédation et l'exploitation illégale des ressources.

### *Administration fiscale et douanière*

La corruption qui sévit dans les systèmes fiscaux et douaniers sape la capacité du gouvernement à produire des revenus. International Crisis Group indique dans un rapport de 2006 que la RDC présente une des plus faibles capacités de collecte d'Afrique. L'administration douanière procure la majeure partie des recettes fiscales, mais elle constitue aussi la plus grande source de perte de recettes, sachant que entre 60 et 80 % des droits de douane ne sont pas perçus. Il s'agit là, semblerait-il, d'un des facteurs qui alimentent le conflit de l'Est congolais, puisque les groupes armés financent leurs opérations grâce aux taxes qu'ils prélèvent aux frontières (International Crisis Group, 2006).

Plus généralement, l'administration douanière est mal structurée et pâtit d'un manque de ressources, d'infrastructures et de moyens matériels, mais aussi de lourdeur administrative, de sureffectif et de corruption généralisée. Dans son rapport de 2008, Global Witness fournit toute une série d'exemples de pratiques frauduleuses, telles que la sous-estimation du volume des marchandises, la collusion avec les douaniers pour déclarer des marchandises taxées à un taux inférieur à celui des marchandises effectivement importées, ou encore, le versement de pots-de-vin pour éviter les frais de douane (Global Witness, 2008).

La fiscalité est un autre domaine présentant des dysfonctionnements au sein de l'administration congolaise. Selon Freedom House, les citoyens sont mal informés des redevances qu'ils sont légalement tenus de verser et ne connaissent pas encore bien leurs droits à cet égard. Les impôts sont principalement perçus de manière informelle et illicite, compromettant ainsi l'établissement de relations de responsabilité entre les citoyens et l'État. Sur un autre plan, les sociétés minières profitent du manque de ressources et de capacités de l'administration fiscale pour mettre au point des systèmes d'évasion fiscale. Lorsque les recettes provenant du secteur minier parviennent à l'État, l'opacité de leur distribution contribue aux conflits entre les niveaux locaux et nationaux, offrant aux autorités locales des opportunités de contourner le système d'administration fiscale (Freedom House, 2010a).

### *Entreprises publiques*

La gestion des entreprises publiques demeure un sujet de préoccupation. Durant la période de transition, celle-ci a été dévolue aux signataires de l'accord de paix. Les dirigeants ont nommé d'anciens chefs de guerre à la tête de ces entreprises. Or, ces derniers ont systématiquement abusé de leur position à des fins personnelles, occasionnant de ce fait des pertes budgétaires colossales. En raison de la corruption et de la mauvaise gestion, la contribution des entreprises publiques au budget de l'État est passée de 10 % à la fin des années 60 à environ 1 % au début des années 90, et à quasiment rien vers la fin de la période de transition (Kodi, M., 2008).

Sous la pression de la communauté internationale, le président Kabila a fait auditer une vingtaine d'entreprises publiques, ce qui a permis de dévoiler les pillages en masse perpétrés par les équipes de direction et les conseils d'administration nommés par les anciens chefs de guerre. Les résultats de l'audit ont fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale en 2005. Ce dernier a révélé que parmi les vingt entreprises auditées, seules douze d'entre elles disposaient d'un conseil d'administration, et que la plupart n'avaient pas tenu de comptabilité pendant une période allant de deux à sept ans, rendant donc impossible la réalisation d'un audit en bonne et due forme. Les équipes de direction ont constamment agi dans leur propre intérêt ou se sont accordées des « prêts » qui n'ont jamais été remboursés. Aucune des ces entreprises ne disposaient de vérificateurs internes (Kodi, M., 2008). Suite à la publicité qui a entouré le rapport, le Président a limogé six ministres qui auraient pris part à la dilapidation des entreprises publiques.

Le service d'assistance (*ndt : Helpdesk*) n'a pas trouvé d'informations récentes sur la situation dans la période post-transition et a relevé peu d'indications de progrès significatifs dans la gestion des entreprises publiques depuis que Kabila a placé ses proches à la tête de nombre d'entre elles.

### *Forces armées*

La corruption au sein des forces armées soulève de nombreuses préoccupations, et il a été constaté que celle-ci a souvent une incidence directe sur la population. Les soldats endurent des conditions de vie terribles, sont très mal payés et vivent sous le seuil de pauvreté. Les bas salaires et l'insuffisance des mécanismes de contrôle interne incitent l'armée à établir des manœuvres de détournement de fonds très lucratives. Les exemples de détournement des salaires

des militaires sont notamment légion ; il s'agirait potentiellement de près de la moitié des fonds alloués à l'alimentation et la rémunération des soldats. Le gonflement de la masse salariale par le biais de soldats fantômes constitue également une source de préoccupation (International Crisis Group, 2006).

Le rapport de International Crisis Group démontre que la corruption rend encore plus difficile les conditions de vie des soldats, sachant que leur solde est indûment versée, et que dans certaines régions, ils reçoivent moins de la moitié de ce qui leur revient. Privés de salaires décent, ils sont incités à harceler et extorquer la population civile ainsi qu'à piller les villages pour survivre. Les soldats constituent ainsi une grande menace pour les populations locales. Les détournements ont diminué depuis 2006 grâce à l'introduction d'un mécanisme de versement des salaires plus indépendant et à une surveillance accrue des autorités congolaises. En revanche, il est difficile de mesurer l'étendue du succès de ces efforts, dans la mesure où les forces armées continuent d'être affectées par un grand manque de discipline dans plusieurs régions du pays (International Crisis Group, 2006). Il semblerait que le gouvernement tente de remédier à cette situation, comme en témoigne le budget national de 2010, qui accorde la priorité aux salaires de la police, de l'armée, des fonctionnaires et des enseignants (U4, 2010).

## 2. Efforts de lutte anti-corruption en RDC

Il est indispensable de combattre la corruption et de relever les défis de gouvernance pour empêcher la RDC de replonger dans un conflit. Or, le pays est doté de mécanismes juridiques et institutionnels faibles, qui ne permettent pas de garantir l'obligation redditionnelle, et dispose de capacités réduites pour remédier aux problèmes de gouvernance. Les taux élevés de népotisme minent la mise en place d'institutions transparentes et responsables. En outre, les élites visant la recherche de profits n'ont souvent ni la motivation, ni la volonté politique, de bâtir des institutions solides destinées à enrayer la corruption (Matti, S. A., 2010).

### Cadre juridique

Les interventions de lutte contre la corruption ont débuté pendant la période de transition, principalement grâce aux pressions exercées par la communauté internationale, même si le gouvernement congolais ne

se les ait guère appropriées. Une loi anti-corruption adoptée en 2005 a transposé les dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption dans le contexte national. Dans une large mesure, il est perçu que cette loi fournit un cadre réglementaire approprié pour combattre la corruption (Freedom House, 2010a). Ainsi, Global Integrity a noté dans sa grille d'évaluation de la RDC de 2006 que la loi anti-corruption est « très solide ». La plupart des rapports, toutefois, s'accordent à dire qu'il existe peu d'indications d'une volonté politique forte de remédier à la corruption et de faire appliquer les dispositions juridiques de lutte contre la corruption efficacement. Jusqu'à présent, ce cadre réglementaire solide n'a pas permis de poursuivre les faits de corruption avec efficacité, y compris dans les cas où des preuves solides d'abus sont fournies (Kodi, M., 2007).

D'autres dispositions juridiques de lutte anti-corruption connexes sont prévues par la Constitution et le Code d'éthique des agents publics de 2006, qui exigent que le chef d'État, les représentants du gouvernement et les fonctionnaires soumettent des déclarations de patrimoine à la cour constitutionnelle. Ces dispositions sont, néanmoins, mal mises en œuvre. Le manque d'accès du public à ces déclarations entrave le suivi efficace du patrimoine des agents de l'État et limite l'impact de ces mesures.

Il n'existe ni de loi sur la liberté de l'information, ni de législation exhaustive en vue de réglementer l'accès aux données publiques. En outre, dans la mesure où la diffusion des informations est peu répandue, de nombreux citoyens ne connaissent ni les lois et réglementations qui affectent leur vie, ni leurs droits et obligations (Freedom House, 2010a).

Dans le domaine de la gestion des finances publiques, le pays s'est efforcé, avec l'aide de la Banque mondiale, à adopter un nouveau code des marchés publics (Freedom House 2010a).

Quant à ces engagements internationaux, la RDC a signé la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption<sup>1</sup>. En septembre 2010, le pays a également adhéré à la CNUCC et s'est engagé juridiquement à en respecter les dispositions. D'autres législations comprennent

<sup>1</sup> sans l'avoir pour autant ratifié en date du 6 août 2010.

notamment la loi de 2004 sur le blanchiment d'argent, aux termes de laquelle la RDC coopère avec des organisations africaines et européennes de lutte contre la criminalité. En septembre 2007, la RDC a aussi ratifié un protocole d'accord avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAS) sur la lutte anti-corruption. Depuis 2008, la RDC est candidate à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), mais le pays doit mettre en oeuvre une série de mesures visant à promouvoir la transparence avant d'y être éligible (Freedom House 2010a).

## Cadre institutionnel

### *Commission d'éthique et de lutte contre la corruption*

Créée en 2003, la Commission d'éthique et de lutte contre la corruption (CELC) constituait l'une des cinq institutions « citoyennes » mandatées par la constitution de transition. Dès sa mise en place, elle a été confrontée à de grandes difficultés en termes de ressources et de logistique, auxquelles la communauté internationale a tenté de remédier. Comme pour d'autres entités de transition, son conseil était composé de représentants de l'ensemble des signataires de l'accord de paix, ce qui a entraîné un sureffectif, des processus décisionnels complexes et l'absence de vision commune et de stratégie cohérente (Kodi, M., 2007). Le travail de la CELC a été, en outre, freiné par un faible leadership, une expertise technique insuffisante et un manque d'indépendance. Paralysée par ces différents enjeux, la CELC n'a pas été reconduite dans la nouvelle constitution (Freedom House, 2010a).

### *Cellule des renseignements financiers*

En vue de garantir l'application de la législation anti-corruption par les fonctionnaires et les membres du gouvernement, le président Kabila a lancé une campagne de « tolérance zéro » en septembre 2009. Dans ce cadre, il a instauré la Cellule des renseignements financiers en octobre 2009 pour combattre le blanchiment d'argent et le détournement des deniers publics (US Department of State, 2010). Ceci étant, l'efficacité de cette institution n'a pas encore été établie.

### *Vérificateur de l'État*

Le vérificateur de l'État est chargé d'évaluer les dépenses publiques et d'auditer les entreprises publiques. Freedom House estime que l'organisme

d'audit de la RDC s'avère largement inefficace (Freedom House, 2010a).

### *Pouvoir judiciaire*

Le pouvoir judiciaire doit surmonter de nombreuses difficultés qui sapent sa capacité à poursuivre la corruption de manière efficace ; il est subordonné au pouvoir exécutif depuis l'ère Mobutu. On estime que le nouveau gouvernement n'a pas vraiment fait évoluer les choses, et peu d'avancées sont à signaler en matière de réforme judiciaire. Le pouvoir judiciaire souffre d'un manque d'indépendance ainsi que d'une ingérence politique généralisée et d'une corruption endémique (Bertelsmann Foundation, 2010). Un audit du système judiciaire, réalisé en 2004, a révélé que seul 20 % de la population avait accès aux services de justice, notamment en dehors de Kinshasa (Matti, S. A., 2010).

La constitution de 2006 a transféré le pouvoir de nommer les juges et les magistrats, de l'exécutif au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), institutionnalisant de cette façon le principe d'indépendance judiciaire. Cependant, le CSM n'a été instauré qu'en 2008 et n'était toujours pas opérationnel à la mi-2009 (Freedom House, 2010a). Dans la pratique, les juges sont toujours assujettis à l'influence indue des représentants du gouvernement. En février 2008, le président Kabila a mis 89 juges en retraite, notamment le président de la Cour suprême de justice et le Procureur général, et les a remplacés par 28 nouveaux magistrats très peu qualifiés. Bien qu'il ait justifié sa décision en invoquant l'élimination de la corruption, la plupart des analystes estiment qu'il s'agit d'une ingérence indue au sein de l'appareil judiciaire (Freedom House, 2010a).

Outre l'interventionnisme généralisé de l'État dans l'administration de la justice, le pouvoir judiciaire manque de ressources matérielles et financières. Son personnel est sous-payé, les infrastructures sont de piètre qualité et les moyens et capacités élémentaires font cruellement défaut, notamment les textes juridiques. Par conséquent, en dépit d'un cadre réglementaire anti-corruption solide, peu de titulaires de charge ont été poursuivis et condamnés pour des délits liés à la corruption, ce qui alimente une culture d'impunité, mais aussi de cynisme au sein de la population (Kodi, M., 2007).

### *Autres institutions*

La RDC ne dispose pas d'un médiateur national ou d'un mécanisme de plainte efficace pour permettre aux

citoyens de signaler les cas de corruption (Freedom House 2010a).

Dans le cadre du protocole d'accord de coopération sur la lutte contre la corruption avec l'Afrique du Sud et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), signé en 2008, la RDC a organisé un Forum National sur la lutte contre la corruption en décembre 2009. Le Forum a recommandé la création d'un certain nombre de structures de lutte anti-corruption, dont un organe consultatif, le Conseil national d'éthique, une Commission indépendante d'éthique et de lutte contre la corruption, un organisme gouvernemental anti-corruption et un médiateur (FONALC, 2009).

## Autres acteurs

### Médias

La liberté d'expression et la liberté de la presse sont garanties par la Constitution de 2006. Dans la pratique, toutefois, l'efficacité des médias en tant qu'observateur critique est entravée par le contrôle et les restrictions non négligeables émanant du gouvernement. Ce dernier utilise un large éventail d'exigences en matière de licences, ainsi que des lois répressives relatives à la sécurité et à la diffamation afin de restreindre la liberté de la presse (Freedom House, 2009). Fort de ces constats, l'organisme Reporters Sans Frontières a classé la RDC au 146<sup>e</sup> rang sur 175 pays évalués dans son Indice de liberté de la presse de 2009 (Reporters Sans Frontières, 2009).

Les journalistes et diffuseurs critiques sont régulièrement harcelés, intimidés, arrêtés ou incarcérés. Les services de radiodiffusion peuvent également être frappés d'interdiction d'antenne ou voir le contenu de leurs programmes censuré. En 2007, par exemple, le gouvernement a interdit quarante chaînes de télévision et stations de radio en raison de licences « frauduleuses ». Plus récemment, en mars 2009, le maire de Likasi a exigé la fermeture d'une radio et d'une chaîne de télévision locales accusées de diffamation. La même année, au mois de juillet, le gouvernement a interdit la transmission de Radio France Internationale (RFI), une radio française publique (Freedom House, 2010b). En dépit de ces contraintes et restrictions, les médias offrent un espace de vif débat sur des questions sociales et politiques (Bertelsmann Foundation, 2010).

### Société civile

Les défis en matière de gouvernance, associés au quasi-effondrement des institutions publiques, ont servi

de catalyseur pour la société civile ; une multitude d'ONG apparaissent pour proposer des services élémentaires visant à combler les lacunes laissées par le gouvernement. Cependant, la liberté de réunion et d'association est limitée par des dispositions liées au maintien de l'ordre public. Ainsi, les groupes qui organisent des événements publics sont tenus d'en informer les autorités locales au préalable (Freedom House, 2010b).

Lorsqu'elles jouent sur le terrain politique, les organisations de la société civile courent un risque élevé d'intimidation, d'arrestation et de harcèlement. Selon la Fondation Bertelsmann, le gouvernement a intensifié les mesures répressives vis-à-vis des groupes de l'opposition depuis les élections de 2006. Celles-ci ont contribué aux restrictions limitant l'espace politique du pays (Bertelsmann Foundation, 2010). Plus particulièrement, un rapport de Human Rights Watch de 2008 fait état de l'utilisation accrue de la violence et de l'intimidation en vue d'éradiquer l'opposition politique, le président Kabila donnant lui-même le ton en sommant d'« écraser » ou de « neutraliser » les « ennemis de la démocratie » (Human Right Watch, 2008).

Lorsqu'elle s'attache à lutter contre les problèmes de corruption, la société civile est confrontée à de fortes pressions exercées par le gouvernement et des groupes d'intérêt puissants. Un rapport de Freedom House de 2010 fournit de nombreux exemples d'arrestation, de harcèlement et d'incarcération de défenseurs des droits de l'homme lorsqu'ils s'attaquent à la corruption. En 2009, par exemple, le président du groupe des droits de l'homme Asadho-Katanga a été condamné à un an de prison après avoir publié un rapport alléguant que le gouvernement aurait obtenu des pots-de-vin grâce à l'exploitation illégale d'une mine. La même année, un dirigeant syndical a été arrêté suite à la rédaction d'une note dénonçant un détournement de fonds publics par le ministre de l'Économie nationale et du Commerce (Freedom House, 2010a). Malgré toutes ces difficultés, la Fondation Bertelsmann signale qu'un nombre croissant d'organisations de la société civile s'efforcent de réaliser un suivi du budget public et de sensibiliser la population au taux élevé de corruption (Bertelsmann Foundation, 2010).

### Communauté internationale

La RDC est un pays très endetté, dont le budget est grevé par un taux d'endettement qui représente un quart de l'ensemble des dépenses annuelles du pays (U4, 2010). Par conséquent, et au vu de la faible



capacité de collecte de revenus de la RDC, le pays est largement tributaire de l'aide qui alimente la moitié du budget (U4, 2010).

La pression internationale a joué un rôle moteur dans les réformes, passées et présentes, menées en matière de gouvernance. Cependant, les analystes estiment également que les partenaires internationaux ont une part importante de responsabilité dans l'échec du gouvernement à apporter des changements significatifs. Lors de la période de transition, plusieurs auteurs ont affirmé que la communauté internationale a fermé les yeux sur le taux croissant de corruption afin de ne pas compromettre le fragile processus électoral, tandis que les partenaires internationaux et le gouvernement approuvaient le programme de lutte anti-corruption du bout des lèvres (Kodi, M., 2007). Au-delà du processus de transition, l'absence d'appropriation constitue un obstacle majeur au succès des réformes de lutte contre la corruption (U4, 2010).

### 3. Références

Global Witness, 2004, *SOS Toujours la même histoire: une étude contextuelle sur les ressources naturelles de la République démocratique du Congo*, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/import/SOS%20Global%20Witness%20RDC%20rapport%20juin%202004.pdf>

BBC News, 2010, *Democratic Republic of Congo country profile*, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country\\_profiles/11076399.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/11076399.stm)

Shekhawat, S., 2009, *Governance crisis and conflict in the Democratic Republic of Congo*, Centre for African Studies, University of Mumbai, [http://www.mu.ac.in/arts/social\\_science/african\\_studies/seemawp6.pdf](http://www.mu.ac.in/arts/social_science/african_studies/seemawp6.pdf)

International Crisis Group, 2006, *Sortir du piège du conflit: Promouvoir la bonne gouvernance au Congo*, <http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/rd-congo/114-escaping-the-conflict-trap-promoting-good-governance-in-the-congo.aspx>

Transparency International, 2009 *Corruption Perceptions Index*, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)

World Bank Institute, *World Wide Governance Indicators*, [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

Heritage Foundation, 2010, *Index of Economic Freedom*, <http://www.heritage.org/index/country/DemocraticRepublicCongo>

World Bank, 2006, *Enterprise surveys*, <http://www.enterprisesurveys.org/>

Global Integrity, 2008, *Democratic Republic of Congo country report*,

Bertelsmann Foundation, 2010, *BTI 2010 Democratic Republic of Congo country report*, [http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten\\_BTI2010/WCA/Congo\\_Republic\\_of\\_the.pdf](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/WCA/Congo_Republic_of_the.pdf)

Open Budget Initiative, *Open Budget Index 2008 Democratic Republic of Congo country report*, [http://openbudgetindex.org/files/cs\\_democraticrepublicofcongo.pdf](http://openbudgetindex.org/files/cs_democraticrepublicofcongo.pdf)

Matti, S. A., 2010, *The Democratic Republic of Congo? Corruption, patronage and competitive authoritarianism in the DRC*, *Africa Today*, Summer 2010, Vol. 56, No. 4, Pages 42-61

PNUD, 2009, *Rapport sur le Développement Humain*, <http://hdr.undp.org/fr/>

Global Witness, 2009, *Face à un fusil, que peut-on faire? La Guerre et la militarisation du secteur minier dans l'Est du Congo*, [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/report\\_fr\\_final\\_0.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/report_fr_final_0.pdf)

Freedom House, 2010a, *Countries at crossroads - DRC country report*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=181>

Freedom House, 2010b, *Freedom in the world, Democratic Republic of Congo*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7954>

Global Witness, 2007, *Le Secteur minier congolais à la croisée des chemins: le manqué de transparence risqué de nuire à l'examen des contrats miniers*, [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/mining\\_contract\\_review\\_oct07\\_fr.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/mining_contract_review_oct07_fr.pdf)

U4, *Forest governance in Congo: corruption rules?*, U4 Brief, <http://www.u4.no/document/publication.cfm?3776=forest-governance-in-congo-corruption-rules>

Global Witness, 2008, *Global Integrity report – Republic Democratic of Congo*, <http://report.globalintegrity.org/>

Global Integrity, 2006 and 2008, DRC country report.

Kodi, M., 2007, *Anti-corruption challenges in post election Democratic Republic of Congo*, Chatham House, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/3388\\_drc0107.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/3388_drc0107.pdf)

Kodi, M., 2008, *Corruption and Governance in the DRC during the Transition Period (2003-2006)*, Chatham House, <http://www.illegal-logging.info/uploads/MuzongKodiCorruptionGovernanceinDRCSept08.pdf>

US Department of State, 2010, *Investment Climate Statement - Democratic Republic of the Congo*, <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2010/138056.htm>

Forum national sur la lutte contre la corruption (FONALC), 2009, *Rapport de synthèse du Forum national sur la lutte contre la corruption en RDC*, FONALC/ Ministère de la Fonction Publique

Reporters sans Frontières, 2009, *Classement mondiale de la liberté de la presse*, <http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2009,1001.html>

Human Rights Watch, 2008, *On va vous écraser*, <http://www.hrw.org/fr/reports/2008/11/25/va-vous-craser-0>