

OPACITÉ, QUAND TU NOUS TIENS

CE QUE L'AFFAIRE KAMERHE NOUS APPREND DE LA GESTION DU
« PROGRAMME D'URGENCE » DE FÉLIX TSHISEKEDI



Sommaire

Introduction	2
Un « programme d'urgence » lancé sans préparation	3
Continuité de l'État : méfiance entre anciens et nouveaux alliés.....	4
Gestion opaque des finances publiques.....	8
Qui est responsable?	9
Conclusion	13
Références	14

Introduction

Depuis le 8 avril 2020, le directeur de cabinet du président Tshisekedi est détenu pour enquête dans le cadre de la gestion du « programme d'urgence pour les 100 premiers jours du chef de l'État¹ » congolais. Vital Kamerhe est officiellement accusé de détournements de deniers publics, corruption et blanchiment de capitaux sur deux marchés accordés à l'homme d'affaires libanais et co-accusé dans ce dossier, Samih Jammal². Cet événement est considéré comme historique par de nombreux Congolais. C'est la première fois qu'un directeur de cabinet du président de la République en poste est arrêté. En 2004, Évariste Boshab, occupant les mêmes fonctions sous l'ère Joseph Kabila, et mis en cause dans une affaire de corruption par le rapport de la Commission Bakandeja, avait été démis de ses fonctions mais n'a jamais été jugé³. Il reviendra sur le devant de la scène comme président de l'Assemblée nationale, puis comme vice-Premier ministre en charge de l'Intérieur et de la sécurité. Jusqu'ici, les rares actions menées par l'État congolais en matière de lutte contre la corruption n'ont jamais permis de mettre un terme à l'impunité ou d'entraîner une plus grande redevabilité des acteurs. Cette note s'interroge, entre autres, sur les raisons de ces multiples échecs dans l'avènement d'un État de droit au Congo.

Vital Kamerhe est bien plus qu'un directeur de cabinet pour Félix Tshisekedi. Il est son principal allié depuis novembre 2018 au sein du regroupement politique Cap pour le changement (Cach) qui a porté le nouveau chef de l'État congolais au pouvoir⁴. Pour ses proches, le procès qui doit s'ouvrir le 11 mai devant le tribunal de grande instance de la Gombe est une cabale politique contre un rival potentiel du nouveau et de l'ancien chef de l'État lors des prochaines élections de 2023.

Sur Twitter, Michel Moto, l'assistant du directeur de cabinet du président, prévient contre le risque d'ouvrir « la boîte de Pandore⁵ ».

Au-delà des passions partisans, l'affaire Kamerhe permet de s'interroger sur les méthodes de gouvernance utilisées lors de la première année au pouvoir de Félix Tshisekedi. Plus important encore, elle reflète des pratiques contestées dans la gestion du pays depuis le règne de Joseph Kabila, qui tirent leurs racines dans les pratiques de gouvernance qui datent de l'ère Mobutu⁶.

Sur base de documents reçus par des sources judiciaires et gouvernementales, et des entretiens avec des hauts responsables au sein des institutions congolaises, le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) tente de tirer les leçons des dysfonctionnements relevés sur le « programme d'urgence » de Félix Tshisekedi. La procédure judiciaire et l'audit en cours annoncés par la présidence de la République devraient conduire les autorités congolaises et leurs partenaires à une réflexion approfondie sur la redevabilité des institutions et une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques. Ces initiatives administratives et judiciaires resteraient incomplètes si elles n'arrivaient pas à réformer la façon dont les affaires de l'État sont gérées, en renforçant le contrôle parlementaire, en respectant la chaîne de dépense et les règles de passation des marchés, en renforçant les mécanismes de lutte contre la corruption, et en promouvant la transparence dans le processus budgétaire.

Un « programme d'urgence » lancé sans préparation

Lorsque le président Félix Tshisekedi dévoile le 2 mars 2019 le contenu de son « programme d'urgence » pour ses premiers 100 jours⁷, il n'y a toujours pas de Parlement, ni de gouvernement de coalition en fonction. Officiellement proclamé vainqueur à l'issue d'élections aux résultats contestés⁸, il est soupçonné d'avoir négocié son accession au pouvoir avec son prédécesseur Joseph Kabila et subit une forte pression populaire et diplomatique pour apporter le changement promis.

Dans plusieurs provinces, des projets à impacts visibles et immédiats ont été répertoriés par la présidence de la République et des représentants des différents ministères. Ce sont essentiellement des projets identifiés depuis le régime de Joseph Kabila, voire sous Mobutu, dont certains s'étaient arrêtés à mi-chemin à la suite des contraintes budgétaires inattendues, mais aussi de détournements présumés⁹. Quelques projets, à l'instar de celui de neuf sauts-de-mouton, qui visent à décongestionner le trafic routier à Kinshasa, deviendront les plus emblématiques de ce programme et de la nouveauté apportée par le président Félix Tshisekedi.

Selon le document public fourni après le discours du chef de l'État congolais, le budget du « programme d'urgence » est évalué à 488 millions de dollars américains, soit plus de 8% du budget total pour l'exercice 2019¹⁰. Plus de 70% de ce montant devait être alloué à la construction ou à la réhabilitation des infrastructures routières, à des logements sociaux et à des projets dans le domaine de la santé. Il est en grande partie financé par le gouvernement congolais à travers le Trésor public (206 millions de dollars), le Fonds de promotion de l'industrie (70 millions) et le Fonds national d'entretien routier (23 millions). Mais ce programme n'a cessé de croître au fil des mois au point de se substituer à la loi des finances 2019 et permettre ainsi au nouveau régime de fonctionner, en l'absence de collectif budgétaire et de contrôle parlementaire.

Dans un rapport publié en janvier 2020, l'Observatoire de la dépense publique (Odep) évalue les engagements opérés au nom de ce programme à environ 2 milliards de dollars. Sans une évaluation complète de ce programme, il est difficile de dire combien a été décaissé.

Au dernier trimestre 2019, la RDC est au bord de la cessation de paiements. Félix Tshisekedi tente de négocier une assistance internationale. Malgré toutes les dérives, les partenaires du Congo sont prêts à tendre la main au nouveau régime, tout en exigeant en échange des signes clairs d'une amélioration de la gestion des finances publiques. Le Fonds monétaire international (FMI) a autorisé deux prêts à la RDC (décembre 2019 et mars 2020)¹¹ sous forme de « facilité de crédit rapide (FCR) » pour un total de 731,67 millions de dollars. Ces prêts sont assortis de conditions visant à « mettre en œuvre les réformes visant à augmenter les recettes, à lutter contre la corruption et à améliorer la gouvernance¹² ». Ces réformes devraient permettre à la RDC de renouer avec le FMI et d'accéder ainsi à des facilités de financements dont environ 1,5 milliards de dollars de la Banque mondiale « sous forme d'aide budgétaire directe sur trois ans¹³ ». S'il souhaite obtenir ces fonds et rassurer les bailleurs, le premier gouvernement de Félix Tshisekedi, mis en place en septembre 2019, doit s'astreindre à une orthodoxie de gestion.

La société civile avait critiqué dès les premières semaines le faible degré de préparation et le manque de transparence de l'administration Tshisekedi. Les dépenses ont été engagées avant même la mise en place d'un comité de suivi clairement identifié pour assurer sa mise en œuvre. Celui-ci ne sera officiellement installé qu'en juin 2019 par une décision du cabinet du président de la république. En janvier 2020, à l'occasion du premier anniversaire de Félix Tshisekedi au pouvoir, l'Odep publie un rapport accablant qui reprend

l'ensemble de ses critiques. Il pointe notamment le recours excessif aux procédures de marché de gré à gré en violation des réglementations en vigueur. Selon cette ONG congolaise, 84,61% des marchés passés dans le cadre du « programme des 100 jours » ont été effectués sans appel d'offres et sont restés, pour l'essentiel, hors de tout cadre budgétaire¹⁴. La Banque centrale du Congo a poursuivi ses avances à l'État, malgré un déficit qui se creusait. Le Parlement n'a jamais procédé à un collectif budgétaire de la loi de finances 2019 afin d'intégrer le budget du « programme d'urgence » dans le budget de l'État. Il ira jusqu'à adopter un budget de 11 milliards de dollars, qualifié d'« irréaliste » par le FMI¹⁵, et que le gouvernement congolais envisage désormais de rectifier.

Malgré les multiples alertes de la société civile et les mises en garde de la communauté internationale, il a fallu attendre près d'un an pour qu'un audit soit officiellement lancé. C'est ce que le président Félix Tshisekedi annonce le 7 février 2020, après des semaines de grogne autour des embouteillages créés dans la capitale congolaise par les chantiers de sauts-de-mouton dont le budget aurait presque doublé en un an, sans réel progrès sur le terrain. Dans les semaines qui suivent, plusieurs enquêtes judiciaires¹⁶ vont être ouvertes sur décision du conseil des ministres¹⁷, largement dominé par la coalition pro-Kabila. Sur les antennes de RFI, le 13 avril, l'ancien coordonnateur du comité de suivi du programme d'urgence, Nicolas Kazadi, confirme qu'un audit général a été lancé. Selon lui, la gestion de ce programme « révèle toutes les faiblesses de la chaîne de planification dans le pays ». Cet ambassadeur itinérant du président et ancien fonctionnaire du Pnud reconnaissait dans la même interview l'urgence de « tirer un bien de ce drame... pour faire mieux demain¹⁸. Rien n'indique que les résultats de cet audit, mené par l'Inspection générale des finances, seront rendus publics.

Continuité de l'État : méfiance entre anciens et nouveaux alliés

Comment expliquer alors ces défaillances de gestion dans ce « programme d'urgence » ? Ce dernier, comme aussi les opérations militaires planifiées avec des pays limitrophes à l'Est du Congo, semble naître de la volonté de la nouvelle équipe dirigeante de démontrer, par tous les moyens, qu'elle pouvait, très rapidement, régler des problèmes que le régime Kabila et ses gouvernements successifs n'ont pas résolus en plusieurs années. Cependant, la précipitation avec laquelle elle a procédé a exacerbé l'opacité et la confusion dans la gestion des affaires publiques.

La mise en œuvre du « programme d'urgence » a été caractérisée par la méfiance et la reconstitution d'alliances, sur fond de négociations entre le nouveau et l'ancien chefs de l'État. Le gouvernement sortant, censé expédier les affaires courantes, est aussi composé de transfuges de l'UDPS de Félix Tshisekedi et de l'UNC de Vital Kamerhe, débauchés au cours de différents dialogues politiques survenus en 2016 à la veille de la fin du second mandat de Joseph Kabila. La grande coalition appelée Front commun pour le Congo (FCC), constituée autour de l'ancien président de la République à la veille des élections de 2018, continue de dominer les principales institutions du pays.

Quand Félix Tshisekedi annonce, un mois après son investiture, le lancement des travaux de son programme des 100 jours, Bruno Tshibala est encore Premier ministre. Ce dernier, comme d'autres anciens membres de l'UDPS et de l'UNC au gouvernement sortant, est considéré comme un « traître » par les membres du Cach nouvellement arrivés au pouvoir¹⁹. Bruno Tshibala est un ancien secrétaire général adjoint de l'UDPS et à la tête d'une frange dissidente du parti. Sa gestion a été largement décriée par l'opposition, y compris par Félix Tshisekedi. Au sein de son gouvernement, on trouve aussi d'autres anciens proches de l'actuel chef de l'État,

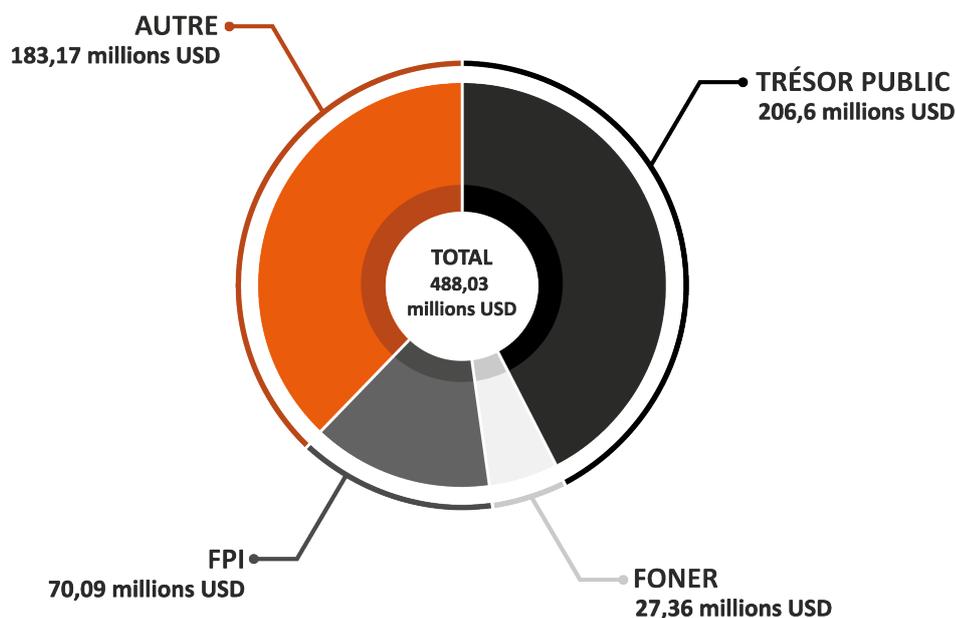
comme Oly Ilunga, à la tête du ministère de la Santé. Du côté des ex-cadres de l'UNC, Justin Bitakwira, ministre du Développement rural, fut président du groupe parlementaire du parti de Vital Kamerhe. Pierre Kangudia, ministre du Budget, lui, avait préféré, en novembre 2017, rester dans le gouvernement de Joseph Kabila, plutôt que de démissionner, comme le demandait Vital Kamerhe. L'un des cas les plus emblématiques du refus de la présidence de la République de travailler avec ses anciens alliés est sans doute celui du ministre sortant de la Santé qui, en pleine crise d'Ebola, alors que les centres de traitement sont attaqués, ne parvenait pas à rencontrer le chef de l'État²⁰.

Pour élaborer et mettre en œuvre son « programme d'urgence », le président de la République s'est donc appuyé sur des réseaux parallèles au sein des institutions publiques, lui permettant à la fois d'éviter ses anciens alliés et de tenter de créer ses propres dépendants économiques autour de son pouvoir. Ces réseaux sont constitués d'individus au sein des ministères et des régies publiques telles que l'Office de voirie de drainage (OVD), le Fonds national d'entretien routier (Foner) et le Fonds de promotion de l'Industrie (FPI).

Une commission ad hoc composée des conseillers du président, de quelques représentants de l'administration publique contactés directement par la présidence ainsi que des représentants de quelques régies financières (et agences d'exécution) débouchera sur ce programme. Au moins trois ministres du gouvernement Tshibala affirment n'avoir été informés des projets choisis par la présidence que plus tard par leurs secrétaires généraux ou lorsque la présidence avait besoin de régulariser des projets inscrits dans leurs secteurs²¹.

Deux dossiers sur lesquels portent les premières accusations contre Vital Kamerhe illustrent bien cette situation. L'homme d'affaires libanais, Samih Jammal, a obtenu plus que ce que prévoyait son contrat initial de fourniture de 900 maisons préfabriquées, contrat en souffrance depuis 2018. Il a décroché, sous Félix Tshisekedi, par une procédure de gré à gré, un marché d'une valeur de 115 millions de dollars de commandes de maisons préfabriquées pour ses sociétés Samibo Congo SARL et Husmal SARL. Deux sources proches des intéressés affirment avoir été introduites à la présidence de la République par un membre de famille du directeur de cabinet, sans que les ministres sectoriels ne soient informés²².

FINANCEMENT PROGRAMME D'URGENCE



Source: Programme d'urgence pour les 100 premiers jours du Chef de l'État, 27 février 2019

Opacité, quand tu nous tiens

Durant cette période intérimaire jusqu'à l'installation d'un gouvernement de coalition, le président mettra également en place un cabinet aux allures de gouvernement parallèle. Composé de 110 conseillers, répartis dans 16 collèges, ce cabinet n'a cessé de s'agrandir depuis, avec la création d'autres cellules spécialisées rattachées à la présidence²³. À la fin de l'année 2019, le président de la République avait dépensé 176,59 millions de dollars, soit un dépassement de 118,5% par rapport aux crédits accordés par le Parlement²⁴. Des rivalités ont également grandi entre les deux clans au sein du cabinet présidentiel : d'une part, les proches de Vital Kamerhe et, de l'autre, ceux de Félix Tshisekedi.

À l'arrivée de Félix Tshisekedi à la magistrature suprême, la société civile, très impliquée dans la contestation des élections, accroît son contrôle des actions de la nouvelle coalition au pouvoir. Beaucoup d'organisations, y compris des syndicats, s'engagent à obtenir le changement promis, les revendications se multiplient.

L'Odep pointe régulièrement les manquements dans la gestion. Au cours de l'année, l'Observatoire publie plusieurs notes et rapports sur la gestion des institutions sous Félix Tshisekedi, notamment sur le « programme d'urgence ». De son côté, le mouvement citoyen Lucha lance sa Fatshimétrie, une revue régulière des actions du nouveau régime²⁵.

Cette multiplication des pôles de pouvoir conduit à un double problème : une gestion opaque des finances publiques et une dilution des responsabilités légales des différents acteurs impliqués dans la chaîne des dépenses publiques. Qui de la présidence de la République, des ministres sectoriels ou des ministres des Finances ou du Budget doit porter la responsabilité de la gestion du « programme d'urgence » ?

SYNTHÈSE BUDGET INITIAL PROGRAMME D'URGENCE DE 100 JOURS			
SECTEUR	(EN MILLIONS USD)	COÛT EN POURCENTAGE	CONCERNÉ PAR LES ENQUÊTES
ROUTES	240,4	49%	OUI
SANTÉ	46,16	9%	OUI
HABITAT	57,6	12%	OUI
ÉDUCATION	36	7%	-
EMPLOI	1,8	0%	-
TRANSPORT	65,6	13%	-
AGRICULTURE PÊCHE ET ÉLEVAGE	0,77	0%	-
ÉNERGIE	39,7	8%	OUI
	488,03	100%	

Source: Programme d'urgence pour les 100 premiers jours du chef de l'État, 27 février 2019



CHRONOLOGIE MAISONS PREFABRIQUEES

2 MARS 2019

Un projet de logements sociaux figure dans le programme des 100 jours dévoilé par Félix Tshisekedi. Cinq provinces sont concernées. Montant prévu : 57 500 000 USD.

AVRIL 2019

Avenant au contrat signé entre le ministère du Développement rural et Samibo Congo SARL. Le document mentionne 1 500 maisons préfabriquées réparties sur cinq provinces (Kinshasa, Kongo Central, Kasai Central, Kasai Oriental, Sud Kivu), Montant annoncé : 57 600 000 USD.

19 AVRIL 2019

Facture pro forma d'une commande de 3 000 maisons auprès de la société Husmal créée par Samih Jammal, en avril de la même année. Montant prévu : 57 500 000 USD.

20 JUIN 2019

Le directeur de cabinet du président Tshisekedi, Vital Kamerhe, demande un avis de non objection pour un marché de 3 000 maisons passé avec la société Husmal SARL. Aucun contrat n'y sera adjoint.

25 FÉVRIER 2020

Arrestation de Samih Jammal, administrateur général de Samibo Congo SARL et d'Husmal SARL.

9 AVRIL 2020

Arrestation de Vital Kamerhe, directeur de cabinet en fonction du chef de l'Etat congolais.

AVRIL 2018

Contrat signé entre le ministre du Développement rural, Justin Bitakwira, et l'Administrateur général de Samibo Congo SARL, Samih Jammal, pour la construction de 900 maisons dans le cadre d'un projet de villages des jeunes en milieu rural. Neuf provinces sont concernées. Montant prévu : 26 750 000 USD.

18 MARS 2019 - 21 MAI 2019

57,5 millions USD vont être décaissés à neuf reprises.

23 AVRIL 2019

Enregistrement par Samih Jammal de la société Husmal SARL au Guichet unique de la RDC.

18 JUIN 2019

La Direction générale de contrôle des marchés publics rejette la demande d'avis de non objection pour l'avenant d'avril 2019 signé avec Samibo Congo SARL.

12 JUILLET 2019

Le mouvement citoyen la Lucha dénonce le risque de détournements lié à l'octroi d'un marché de gré à gré à une entreprise nouvellement créée.

18 MARS 2020

Arrestation du directeur général de la Rawbank, Thierry Taeymans. Cette banque héberge le compte de Samibo Congo SARL d'où plusieurs dizaines de millions de dollars seront retirés en liquide.

11 MAI 2020

Date annoncée pour l'ouverture du procès contre Vital Kamerhe et Samih Jammal.

Gestion opaque des finances publiques

Aujourd'hui, plusieurs types de violations ou d'irrégularités peuvent être observés dans les dossiers ouverts par la justice congolaise : absence de contrats et de devis et dossiers techniques en bonne et due forme, des factures et bons de commande incomplets... Des dizaines de millions de dollars ont été décaissés du Trésor public sans aucun soubassement juridique. La formalisation de ces procédures de passation de marché s'est parfois déroulée rétroactivement, pendant la phase d'exécution des projets. Les avis de la Direction générale de contrôle des marchés publics (DGCMP) ont été sollicités tardivement et ignorés.

Ainsi, dans le dossier de construction de 4 500 maisons préfabriquées de Samibo, le gouvernement congolais a décaissé près de 60 millions de dollars entre mars et août 2019 pour leur acquisition sans aucun contrat signé en bonne et due forme et sans aval de la DGCMP²⁶. À l'origine, le contrat signé en avril 2018 avec Samibo porte sur la construction de 900 maisons en milieu rural, des villages des jeunes répartis dans neuf provinces du pays pour un total de 27 millions de dollars. L'avenant signé un an plus tard sous Félix Tshisekedi prévoit la construction de 1 500 maisons dans cinq provinces pour le double du prix, soit un total de 57,5 millions de dollars. Pourtant, selon la loi de 2010 relative aux marchés publics, un projet d'avenant ne doit pas dépasser 15% du coût du contrat initial et doit être avalisé avant d'être signé par la DGCMP²⁷. Mais à partir du 18 mars 2019, l'argent commence à être décaissé par la Banque centrale du Congo via l'un des comptes du Trésor public logé à la Rawbank²⁸. L'ensemble des décaissements est même effectué avant que la DGCMP, saisie a posteriori, ne puisse refuser, le 18 juin 2019, la demande d'avis de non objection pour cet avenant. Pour la DGCMP, ce document signé en avril 2019 enfreint la loi sur les marchés publics en modifiant le contrat « jusqu'à bouleverser l'économie de marché²⁹ » .

Samibo Congo SARL bénéficiera aussi d'exonérations fiscales³⁰. En outre, le coût du transport depuis les ports de livraison, dont certains sont situés à l'extérieur des frontières du pays, est assumé par le gouvernement congolais. À ce jour, moins de 400 maisons préfabriquées ont été livrées et installées à leur destination finale. « Sur un total de 1 500 maisons préfabriquées commandées, 1 200 sont déjà livrées, soit 80%, par la société Samibo et 300 déjà fabriquées n'attendent que leur chargement et expédition vers le port de Matadi », assure Vital Kamerhe³¹.

Cela n'empêchera cependant pas l'homme d'affaires Samih Jammal de décrocher un second marché de gré à gré pour la construction de 3 000 maisons préfabriquées en faveur des policiers et militaires pour un montant de 57,5 millions de dollars³². Une fois de plus, il n'y aura aucun contrat entre le gouvernement et l'entreprise de Samih Jammal. Sa société Husmal SARL, qui bénéficie de ce second marché, a été créée le 23 avril 2019³³, trois semaines avant l'émission de la facture de 57,5 millions de dollars.

En août, le gouvernement débloque un montant de plus de 2 millions de dollars comme acompte. Toutes ces opérations n'auraient pas pu être menées officiellement sans le quitus des ministres du Budget et des Finances et de la Banque centrale du Congo. Plus de la moitié de cette somme est retirée en liquide en plusieurs retraits sans susciter d'alerte de la Rawbank³⁴. Son directeur général, Thierry Taeymans, a été brièvement arrêté, avant d'être remis en liberté provisoire. Il a quitté son poste³⁵ pour rester simple administrateur de la banque, déjà au cœur de plusieurs scandales au Congo³⁶. Selon le parquet de Matete, Vital Kamerhe et Jammal Samih ont détourné en tout plus de 50 millions de dollars américains.

La gestion des marchés attribués à Samibo Congo SARL et Husmal SARL ne sont qu'un exemple du dysfonctionnement dans la chaîne des dépenses publiques dans le « programme d'urgence » du chef de l'État. L'un des autres dossiers toujours à l'instruction soulève le même type d'interrogations. Une société inconnue des entreprises du secteur pharmaceutique en RDC, Trade Plus, a reçu un paiement de 3,48 millions de dollars sur un marché de plus de 5 millions de dollars, sans contrat, qualité ou devis. Cette somme devait servir à acheter des médicaments destinés à alimenter les vingt-six provinces³⁷. En avril 2019, Vital Kamerhe informe Oly Ilunga, alors ministre de la Santé, de cette livraison prochaine. Le ministère de la Santé sera d'autant plus préoccupé que les médicaments livrés n'avaient ni autorisation de mise sur le marché, ni document prouvant leur provenance³⁸. Dans ses rapports du 2 et du 12 mai 2019, la commission mise en place par le ministère de la Santé pour réceptionner ces médicaments recommandera la saisie « pour investigation approfondie par l'Inspection générale de la Santé³⁹ ». Près de la moitié de ces médicaments sont périmés ou proches de la date de péremption, selon le ministère de la Santé. Une fois le gouvernement investi, le nouveau ministre de la Santé, Eteni Longondo, demande le remplacement de ces médicaments à Trade Plus et poursuit les négociations avec un sous-traitant, Planet Pharma, qui tient un dépôt de médicaments à Lubumbashi.

Selon plusieurs officiels impliqués dans la mise en œuvre de ce programme, les mêmes travers de gestion se retrouvent dans les autres dossiers toujours sous investigation : sauts-de-mouton, constructions et réhabilitation de routes dans les provinces du Nord et Sud-Kivu. Les ministères concernés ne seraient intervenus que pour formaliser les accords déjà conclus par la présidence de la République. Les services habilités de l'État sous-traitent à des opérateurs qui eux-mêmes délèguent parfois certains travaux. Cette superposition de structures renforce l'opacité et contribue à la dilapidation des deniers publics.

Qui est responsable?

La démarche du cabinet du président dans l'élaboration et la conduite du « programme d'urgence » pose également un sérieux problème de redevabilité et de responsabilité. Qui doit être tenu politiquement responsable de l'échec de ce « programme d'urgence » initié par Félix Tshisekedi ? Et qui doit en répondre devant la justice ? Ces deux questions distinctes nécessitent des réponses nuancées, même si l'opinion semble avoir trouvé son coupable désigné : Vital Kamerhe. D'autant que, les faiblesses systémiques dont a hérité Félix Tshisekedi et son directeur de cabinet ne peuvent pas leur être entièrement attribuées. Elles ont caractérisé les régimes précédents. Dans un rapport de 2015 sur la gestion des dépenses publiques, la Banque mondiale se plaignait déjà de l'existence des « réseaux parallèles et des structures publiques fonctionnant hors budget ». « Les considérations politiques conduisent à des situations où l'allocation des crédits contourne les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances », relevait l'institution financière internationale⁴⁰. Depuis, des entretiens réalisés avec des responsables du FMI et de la Banque mondiale confirment que ces pratiques perdurent avec le nouveau gouvernement, malgré les promesses du nouveau chef de l'État de lutter contre la corruption et la dilapidation des ressources de l'État.

Le contexte politique difficile des premiers mois explique en partie le recours à des structures parallèles pour conduire le « programme d'urgence ». Mais cette mégestion est devenue un obstacle majeur dans la construction et la réhabilitation des infrastructures de base. Ainsi, Félix Tshisekedi et son allié Vital Kamerhe n'auront pas réussi à tenir leur premier pari de construire et de réhabiliter de manière urgente quelques infrastructures de base à travers le pays. La faute à plusieurs facteurs : absence de planification, opacité dans la gestion des dépenses publiques, climat politique de méfiance, mais surtout détournements des fonds alloués à ces travaux. C'est ce dernier élément qui justifie l'interrogation sur la responsabilité des uns et des



CHRONOLOGIE TRADE PLUS

08 JANVIER 2019

Contrat de sous-traitance pour la livraison de matériels pharmaceutiques signé entre Trade Plus et Planet Pharma pour une période de 45 jours. C'est le seul contrat présenté. Il n'en existe aucun entre Trade Plus et l'Etat congolais.

AVANT LE 24 MARS 2019

Trade plus reçoit 3,48 millions USD (65% du contrat)
-- cfr lettre Trade plus du 29 janvier 2020 et pro format à la présidence.

29 AVRIL 2019

Le ministre de la Santé met en place la Commission de réception des médicaments.

12 MAI 2019

Le rapport final de la Commission de réception des médicaments recommande la saisie des médicaments pour investigation.

02 MAI 2019

Réception partielle des médicaments par le ministère de la Santé.

01 MARS 2019

Bon de commande du ministère de la Santé à Trade Plus pour des médicaments de 5 054 USD.

01 MAI 2019

Le rapport préliminaire de la Commission indique plusieurs irrégularités.

19 AVRIL 2019

Vital Kamerhe "informe" le ministre de la Santé de l'arrivée des médicaments destinés aux provinces.

03 MAI 2019

La FEC écrit à la présidence pour dénoncer le marché attribué à Trade Plus.

18 DECEMBRE 2019

Le ministre Eteni demande le remplacement des médicaments périmés.

8 JUIN 2019

Le ministre Ilunga informe le directeur de cabinet du président de l'incapacité de procéder à la réception technique des médicaments - problème de traçabilité.

21 DÉCEMBRE 2019

Planet Pharma accepte de remplacer les médicaments périmés.

29 MARS 2020

Trade Plus demande le paiement de 1,87 millions pour solder sa facture.

03 JUIN 2019

Réception des médicaments par le ministère de la Santé.

22 JUILLET 2019

Démission du ministre de la Santé, Oly Ilunga.

08 NOVEMBRE 2019

Le ministre Eteni demande au ministre du Budget 1,567 million USD pour la distribution des médicaments. Il assure qu'aucune suite n'a été donnée à sa demande.

17 JUIN 2019

Le conseiller spécial du président Tshisekedi pour la couverture sanitaire universelle demande au ministre de la Santé de mener des investigations approfondies sur l'affaire des médicaments.

autres devant la justice. Le directeur de cabinet du chef de l'État serait-il le seul à répondre de cette situation ? Dans sa défense pour les deux affaires portées devant le tribunal de grande instance de La Gombe, Vital Kamerhe, lui, renvoie la responsabilité première aux ministres sectoriels : il n'aurait signé ni le contrat avec Trade Plus, ni celui avec Samibo et n'aurait agi que suivant le principe de continuité de l'État⁴¹. Ce que contestent les différents ministres, rappelant qu'ils n'avaient été associés à la procédure de sélection et n'avaient agi que pour formaliser les décisions prises à un niveau supérieur⁴². Cette justification pourrait s'avérer insuffisante pour les dédouaner. L'Odep insiste sur la responsabilité des ministres des Finances et du Budget qui sont « deux intervenants majeurs dans la chaîne de la dépense publique de l'époque⁴³ ».

Le Parlement aurait-il pu, par un contrôle effectif de l'exécutif, prévenir les dérives décriées aujourd'hui ? Dans son discours de remerciement à ses collègues députés lors de l'élection du bureau, Jeanine Mabunda avait inscrit le contrôle parlementaire parmi ses quatre priorités, et promettait de mettre « un accent particulier sur la bonne gouvernance économique et politique ⁴⁴ ». Aucune initiative sérieuse n'a cependant été entreprise. Dans une lettre datée du 2 mai 2020, le député de l'opposition, Jean-Baptiste Muhindo Kasekwa accuse la présidente de l'Assemblée nationale d'ignorer volontairement des questions orales déposées par les élus et d'« empêch[er] de facto un contrôle parlementaire suivi par toute l'opinion nationale ».

Il y a enfin lieu de s'interroger sur la responsabilité du chef de l'État dans la gestion de son « programme d'urgence ». À son arrivée au pouvoir, Félix Tshisekedi et son camp politique ne semblent pas peser lourds, en terme de rapports de force, face à la coalition de son prédécesseur, Joseph Kabila, qui domine toutes les autres institutions. Au lendemain de l'investiture, dans un communiqué daté du 25 janvier 2019, son directeur de cabinet, Vital Kamerhe, soumettait alors tous les « engagements et liquidations des dépenses publiques » à

une autorisation préalable du président de la République jusqu'à la mise en place du nouveau gouvernement, en septembre 2019. Et malgré les équilibres politiques, aucun contre-pouvoir n'a semblé jouer son rôle.



PREMIÈRE ANNÉE DE FELIX TSHISEKEDI

ET L'AFFAIRE KAMERHE EN ONZE DATES

25 JANVIER 2019

Félix Tshisekedi suspend, « tous les engagements et liquidation des dépenses publiques autres que celles liées aux charges du personnel ». Le communiqué est signé par son directeur de cabinet, Vital Kamerhe.

15 JUIN 2019

Décision portant sur la création d'un comité technique spécifique au cabinet de la présidence de la République chargé de la coordination des travaux des 100 jours « dans le respect des règles de l'art et des délais impartis ».

6 SEPTEMBRE 2019

Investiture du gouvernement de coalition Cach-FCC mené par le premier ministre Sylvestre Ilunga, proche de Joseph Kabila.

7 FÉVRIER 2020

Félix Tshisekedi annonce un audit du programme des 100 jours à la réunion du conseil des ministres.

15 FÉVRIER 2020

Le chef de l'État fait un « constat généralement satisfait » en visitant les chantiers des sauts-de-moutons tant décriés par la population de Kinshasa.

24 JANVIER 2019

Félix Tshisekedi est investi président de la République après des élections contestées. Joseph Kabila contrôle les assemblées nationale et provinciales.

2 MARS 2019

Le chef de l'État dévoile les grandes lignes de son programme des 100 jours dans son fief de Limete.

31 JUILLET 2019

L'Inspection générale des finances remet son rapport sur l'affaire dite des 15 millions au parquet près de la cour de cassation. Le nom de Vital Kamerhe est cité.

22 SEPTEMBRE 2019

Félix Tshisekedi assure dans une interview au quotidien Le Monde et à TV5 ne pas vouloir « fouiner dans le passé » et qualifie le dossier des 15 millions d'être une « affaire de rétrocommissions » sans que l'argent ne soit « volé au Trésor ».

8 FÉVRIER 2020

Ouverture d'une information judiciaire sur le programme des 100 jours après décision du conseil des ministres.

8 AVRIL 2020

arrestation de Vital Kamerhe.

Conclusion

Les charges retenues contre Vital Kamerhe portent sur deux projets de construction de 4 500 maisons préfabriquées dont au moins 3 300 sont destinées aux militaires et policiers. Cette affaire qui retient l'attention des Congolais depuis quelques semaines ne représente pourtant qu'une portion des projets du « programme d'urgence pour les 100 premiers jours du chef de l'État » sur lesquels différents parquets à travers le pays mènent des investigations. Dans l'ensemble, ces enquêtes portent sur des projets couvrant plus de 70% du budget initial du programme. Des projets qui peinent à être menés jusqu'au bout, en raison notamment des possibles détournements des fonds⁴⁵.

Les affaires judiciaires en cours révèlent des failles dans la gestion des finances publiques, notamment la tendance, de la part du nouveau régime, à se baser sur des institutions parallèles pour conduire les affaires de l'État. Une situation qui conduit à une dilution des responsabilités. Ces pratiques, amplifiées par le contexte politique volatile depuis l'arrivée au pouvoir de Félix Tshisekedi, ne sont pas nouvelles. Elles ont caractérisé la gestion de l'État en RDC depuis des décennies et ont été souvent décriées par des organisations congolaises et des partenaires financiers de la RDC. Le nouveau président serait-il victime, malgré sa bonne foi, d'un système et d'un ensemble de « normes pratiques⁴⁶ » de gouvernance opaque dont la force est incontournable ? Aurait-il cédé aux tentations qui viennent avec le pouvoir ?

Dans le discours de présentation de son « programme d'urgence », le président Tshisekedi annonçait sa volonté de réformer l'État afin de lutter efficacement contre la corruption, de promouvoir la bonne gouvernance, en insistant sur l'intégrité et l'irréprochabilité des ministres. Les insuffisances dans l'exécution du « programme d'urgence » rappellent l'importance non seulement de veiller à la promotion de la bonne gouvernance, mais aussi de promouvoir le changement dans la conduite même des affaires publiques en RDC. Pour permettre

aux autorités de réaliser leurs promesses d'un véritable changement, il est impératif d'encourager un contrôle parlementaire régulier et minutieux, une démarcation claire entre les pouvoirs des différentes institutions, et surtout le respect des règles de passation des marchés publics et d'ordonnancement de la chaîne des dépenses.

Selon les dernières prévisions du FMI, notamment à cause de la pandémie du coronavirus, la République démocratique du Congo devrait connaître une croissance de -2,2% contre les 3,2% initialement prévus en janvier 2020⁴⁷. Lors de l'adoption de son budget en décembre 2019, le gouvernement congolais tablait sur un taux de croissance de 5,6%⁴⁸. Sans de réels efforts de transparence, il sera impossible à l'État de parvenir à mobiliser les ressources nécessaires pour limiter l'impact de cette récession sur la population et de convaincre des bailleurs de fonds de financer des mesures cruciales mais onéreuses telles que la gratuité de l'enseignement primaire.

Références

- 1 Programme d'urgence pour les 100 premiers jours du chef de l'État, publié le 2 mars 2019, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/programme-urgence-100-premiers-jours-felix-tshisekedi-rdc.pdf>
- 2 Citation à comparaître du 25 avril 2020, tribunal de grande instance, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/citation-a-prevenu-affaire-kamerhe.pdf>
- 3 «Un proche de Kabila pris dans la tourmente de la corruption», Inter Press Service News Agency, le 2 décembre 2004, consulté le 1er mai 2020, <http://ipsnews.net/francais/2004/12/02/politique-rd-congo-un-proche-de-kabila-pris-dans-la-tourmente-de-lacorrupcion/>
- 4 Michel Luntumbue, Tessa Fardel (contr.), «Élections en RDC : enjeux de cartes», Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), le 28 décembre 2018, consulté le 1er mai 2020, https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2018/NA_2018-12-28_FR_M_LUNTUMBUE.pdf
- 5 Michel Moto, publication sur Twitter, le 25 avril 2020, consultée le 1er mai 2020, <https://twitter.com/michelmoto1/status/1254042599092031493>
- 6 «Table rase - et après ? Évaluation de l'allègement de la dette en République démocratique du Congo 2003-2010», Organisation de coopération et de développement économiques (OECD), janvier 2012, consulté le 1er mai 2020, <https://www.oecd.org/countries/democraticrepublicofthecongo/49778060.pdf>
- 7 Kataze 13 TV, «Intégralité [de la] présentation du programme d'urgence [pour] les 100 [premiers] jours de Félix Tshisekedi», vidéo YouTube, le 2 mars 2019, visionnée le 1er mai 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=5XnfA15mkGY>
- 8 «Who Really Won the Congolese Elections ?», Groupe d'étude sur le Congo (GEC), le 16 janvier 2019, consulté le 2 mai 2020, <http://congoresearchgroup.org/congolese-election-leaks/>
- 9 «Barrage de Katende : des matériels toujours bloqués à Lubumbashi !», Le Phare, le 26 février 2019, consulté le 1er mai 2020, <https://www.lephareonline.net/barrage-de-katende-des-materiels-toujours-bloques-a-lubumbashi-%EF%BB%BF/>
- 10 Loi de finances de l'exercice 2019, ministère congolais du Budget, consulté le 1er mai 2020, https://www.budget.gouv.cd/wp-content/uploads/budget2019/loi_de_finances_2019.pdf
- 11 «Le FMI approuve un décaissement de 363,27 millions de dollars en faveur de la République démocratique du Congo pour aider le pays à faire face à la pandémie de Covid-19», communiqué de presse n°20/182, Fonds monétaire international (FMI), le 22 avril 2020, consulté le 1er mai 2020, <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2020/04/22/pr20182-democratic-republic-of-congo-imf-approves-disbursement-to-address-covid-19>
- 12 «IMF Executive Board Approves a US\$368.4 Million Disbursement Under the Rapid Credit Facility for the Democratic Republic of the Congo», communiqué de presse n°19/465, FMI, le 17 décembre 2019, consulté le 1er mai 2020, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/12/17/pr19465-democratic-republic-of-congo-imf-executive-board-approves-disbursement-under-the-rcf>
- 13 Michael Kavanagh, «IMF Eyeing \$370 Million Rapid Credit Facility for Congo», Bloomberg, le 9 novembre 2019, consulté le 1er mai 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-09/imf-eyeing-370-million-rapid-credit-facility-for-congo>
- 14 «Rapport du contrôle citoyen de l'exécution du budget de l'État de janvier à septembre 2019 : faiblesse de la transparence et de la redevabilité, irrégularité des procédures, indiscipline budgétaire dominante», Observatoire de la dépense publique (Odep), décembre 2019, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/rapport-contrôle-citoyen-execution-budget-janvier-septembre-2019-odep.pdf>
- 15 «RDC : budget 2020, l'accroissement de 60% des recettes paraît irréaliste (FMI)», Zoom Eco, le 9 décembre 2019, consulté le 1er mai 2020, <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-budget-2020-laccroissement-de-60-des-recettes-parait-irrealiste-fmi/>
- 16 «Audit du programme d'urgence de Tshisekedi : le directeur de la Safricas interpellé», Jeune Afrique (avec AFP), le 21 février 2020, consulté le 1er mai 2020, <https://www.jeuneafrique.com/899657/politique/rdc-lenquete-sur-le-programme-durgence-de-felix-tshisekedi-mene-a-linterpellation-du-directeur-general-de-la-safricas/>
- 17 Compte-rendu de la 20^è réunion du conseil des ministres, primature de la RDC, le 7 février 2020, <https://www.primature.cd/public/wp-content/uploads/2020/02/Compte-rendu-de-la-20%C3%A8me-R%C3%A9union-du-Conseil-des-Ministres-06-02-2020.pdf>
- 18 «Affaire du "programme des 100 jours" en RDC : "Il n'y a pas de chasse aux sorcières"», RFI, le 13 avril 2020, consulté le 1er mai 2020, <http://www.rfi.fr/fr/podcasts/20200413-affaire-programme-100-jours-en-rdc-il-n-y-a-pas-chasse-sorc%C3%A8res>
- 19 Christine Tshibuyi, «Bruno Tshibala est le premier traître car il a plusieurs fois quitté l'UDPS» (Augustin Kabuya), Actualite.cd, le 22 septembre 2017, consulté le 1er mai 2020, <https://actualite.cd/2017/09/22/bruno-tshibala-est-le-premier-traître-car-il-plusieurs-fois-quitte-ludps-augustin-kabuya>

- 20 Entretien avec un proche collaborateur d'un des ministères sectoriels concernés par le «programme d'urgence pour les 100 premiers jours du chef de l'État», le 26 avril 2020.
- 21 Entretiens avec deux anciens ministres et un proche collaborateur d'un des ministères sectoriels concernés par «programme d'urgence», le 26 avril 2020.
- 22 Entretiens avec une source judiciaire et une source dans les réseaux d'affaires à Kinshasa, le 25 avril 2020.
- 23 Trésor Kibangula, «Les "agences" de Félix Tshisekedi, un "gouvernement parallèle" en RDC ?», blog Ebuteli, Groupe d'étude sur le Congo, le 14 novembre 2019, consulté le 2 mai 2020, <http://congoresearchgroup.org/les-agences-de-felix-tshisekedi-un-gouvernement-parallele-en-rdc/?lang=fr>
- 24 Amédée Mwarabu, «RDC : voici les 10 institutions qui ont été en dépassement budgétaire en 2019», Deskeco, le 3 février 2020, consulté le 1er mai 2020, <https://deskeco.com/2020/02/03/rdc-voici-les-10-institutions-qui-ont-ete-en-depassement-budgetaire-en-2019>
- 25 «Fatshimétrie : 100 jours de Félix Tshisekedi : peut mieux faire !», Lucha, le 6 mai 2019, consulté le 2 mai 2020, <http://www.luchacongo.org/fatshimétrie-100-jours-de-felix-tshisekedi-peut-mieux-faire/>
- 26 Note du 13 avril 2020 de Vital Kamerhe, directeur de cabinet du président de la République, sur l'exécution du projet de 1 500 maisons préfabriquées et de 3 000 maisons pour militaires et policiers dans le cadre du «programme d'urgence pour les 100 premiers jours du chef de l'État», <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/notes-vital-kamerhe-execution-projet-1500-maisons-prefabriquees-3000-maisons-pour-militaires-policiers-dans-le-cadre-programme-urgence.pdf>
- 27 Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, Kinshasa, <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20administratif/Urbanismevoiries/Div/L.10.010.27.04.2010.htm>
- 28 Note du 13 avril 2020 de Vital Kamerhe, op.cit.
- 29 Lettre du 18 juin 2019 de la DGCMP en réponse à la demande de Justin Bitakwira, alors ministre du Développement rural, demandant un avis de non objection sur l'avenant du contrat relatif à la construction des maisons préfabriquées, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/avis-DGCMP-non-objection-justin-bitakwira.pdf>
- 30 Lettre de Henri Yav, alors ministre des Finances, datée du 24 mai 2019, demandant l'exonération des droits et taxes à l'importation des maisons préfabriquées, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/lettre-henri-yav-ministre-finances-exonerations-droits-taxes-importations-maisons-prefabriquees-programme-urgence-rdc.pdf>
- 31 Note du 13 avril 2020 de Vital Kamerhe, op.cit.
- 32 Ibidem.
- 33 Lucha, publication sur Twitter, le 12 juillet 2019, <https://twitter.com/luchaRDC/status/1149798008764162051>
- 34 Entretien avec une source bancaire à Kinshasa, 25 avril 2020.
- 35 RawBank, publication sur Twitter, le 24 mars 2020, https://twitter.com/Rawbank_sa/status/1242397034612695041?s=20
- 36 Entretiens deux sources judiciaires et un acteur du secteur, 25 avril 2020.
- 37 Note de Vital Kamerhe, directeur de cabinet du président de la République, sur l'exécution de fourniture des produits pharmaceutiques au gouvernement dans le cadre des 100 jours du chef de l'État, le 13 avril 2013 (sic), <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/note-vital-kamerhe-execution-projet-fournitures-produits-pharmaceutiques-au-gouvernement-programme-urgence-rdc-1.pdf>
- 38 Lettre de la Fédération des entreprises du Congo (FEC) au président de la République, le 3 mai 2019, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/lettre-fec-à-felix-tshisekedi-plaintes-dossier-achats-médicaments>
- 39 Rapport final pour la réception des médicaments entrant dans le cadre du programme de 100 jours du président de la République, Programme national d'approvisionnement en médicaments essentiels (PNAM), le 12 mai 2019, <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2020/05/rapport-final-pnam-reception-medicaments-programme-urgence>
- 40 «République démocratique du Congo. Accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public pour promouvoir la croissance et le développement», volume 1, Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilisation financière, département de la gestion macroéconomique et budgétaire, région Afrique, Banque Mondiale, septembre 2015, <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/461341468018662262/pdf/PEMFAR-Volume-I-2015.pdf>
- 41 Note du 13 avril 2020 de Vital Kamerhe, op.cit.
- 42 Entretiens avec deux anciens ministres et un proche collaborateur d'un des ministères sectoriels concernés par «programme d'urgence», op.cit.
- 43 Entretien avec Valéry Madianga, chargé de la communication de l'Observation de la dépense publique (Odep), 30 avril 2020.
- 44 Réaco news tv, vidéo YouTube, le 24 avril 2019, visionnée le 3 mai 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=6BAZYGfnaXI>

- 45 «Audit du programme d'urgence de Tshisekedi : le directeur de la Safricas interpellé», Jeune Afrique (avec AFP), op.cit.
- 46 Jean-Pierre Olivier de Sardan, «Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique)», discours programme, conférence de l'Acédi 2010, Revue canadienne d'études du développement, 15 février 2011, vol. 31, pp. 5 - 20, <https://doi.org/10.1080/02255189.2010.9669327>
- 47 «Democratic Republic of the Congo. Request for disbursement under the rapid credit facility», FMI, le 16 avril 2020, p.6. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1CODEA2020001.ashx>
- 48 Loi de finances pour l'exercice 2020, ministère congolais du Budget, https://www.budget.gouv.cd/wp-content/uploads/budget2020/loi_de_finances_2020.pdf



The Congo Research Group (CRG) is an independent, non-profit research project dedicated to understanding the violence that affects millions of Congolese. We carry out rigorous research on different aspects of the conflict in the Democratic Republic of the Congo. All of our research is informed by deep historical and social knowledge of the problem at hand. We are based at the Center on International Cooperation at New York University.

All of our publications, blogs and podcasts are available at

www.congoresearchgroup.org and www.gecongo.org

 GEC_CRG

www.congoresearchgroup.org

www.cic.nyu.edu

Center on International Cooperation

726 Broadway, Suite 543

NY 10003, New York