

# **Les élections ne sont pas une fin en soi**

**RÉFLEXION SUR LES DÉFIS  
DU SECOND MANDAT  
DE FÉLIX TSHISEKEDI**

**Aymar Nyenyezi Bisoka,  
Koen Vlassenroot,  
Ithiel Batumike Mihigo**

## À PROPOS DES AUTEURS

Aymar N. Bisoka est professeur associé en sociologie et anthropologie à l'Université de Mons.

Koen Vlassenroot est professeur de sciences politiques à l'Université de Gand et directeur du Conflict Research Group.

Ithiel Batumike est chercheur-doctorant à l'Université de Mons, chercheur à Ebuteli, directeur de recherche à l'Université de Kaziba et chercheur associé au CEGEC-UCB.

---

Ce document est publié par le réseau  
Governance in Conflict (GIC)

[www.gicnetwork.be](http://www.gicnetwork.be)

Coordinateur : Tomas van Acker  
Designer : Marie Wynants, [achttien.eu](http://achttien.eu)

© Governance in Conflict Network,  
Université de Gand, Belgique. 2024



# **Les élections ne sont pas une fin en soi**

**RÉFLEXION SUR LES DÉFIS  
DU SECOND MANDAT  
DE FÉLIX TSHISEKEDI**

**Aymar Nyenyezi Bisoka,  
Koen Vlassenroot,  
Ithiel Batumike Mihigo**

Le président congolais Félix Tshisekedi a prêté serment le 20 janvier 2024, à l'issue des élections du 20 au 27 décembre 2023 qui lui ont permis d'obtenir 73,34% des suffrages valablement exprimés. Contrairement au premier mandat et malgré les irrégularités constatées lors du processus électoral, l'élection du président congolais lui confère à la fois une légitimité électorale et une majorité confortable pour gouverner le pays. Si les résultats des élections ont été largement acceptés par les observateurs et les diplomates, beaucoup ont souligné que cette victoire a été obtenue à l'issue d'élections entachées de nombreuses irrégularités, mais qui n'ont pas été exclusivement observées lors des élections législatives. Une telle perspective pourrait révéler une compréhension plutôt normative de ce que les élections devraient être plutôt que de comprendre leur signification plus large et leur impact sociopolitique. Cette note soutient donc que pour évaluer l'importance réelle des récentes élections au Congo, nous devons regarder comment elles ont restructuré les relations de pouvoir existantes et ont posé de nouveaux défis au régime sur la façon de négocier entre la consolidation de son propre pouvoir et les demandes et attentes exprimées par la population congolaise. Dans les lignes qui suivent, nous examinerons un certain nombre de ces attentes et évaluerons comment elles sont traduites en priorités politiques par le régime de Tshisekedi.

\*\*\*

Depuis plus de trente ans, les politologues ont fait des commentaires critiques sur les failles des processus électoraux sur le continent africain. Ils ont souligné les multiples défis auxquels les élections en Afrique sont confrontées lorsqu'elles sont utilisées comme mécanisme pour assurer la légitimation des régimes existants. De telles lectures des élections doivent être prises avec précaution et sont principalement informées par des cadres qui découlent de notions étroites sur ce que les élections devraient être, avec les expériences électorales occidentales comme principal modèle de référence (Gazibo, 2006). Ce point de vue ignore en fait que les élections se déroulent dans des circonstances socio-historiques différentes et rend difficile leur intégration dans des modèles comparatifs, en particulier lorsqu'ils sont guidés par l'archétype occidental de ce que de bonnes élections sont censées être. Cela nous oblige à considérer ces élections pour ce qu'elles ne sont pas plutôt que pour ce qu'elles sont réellement (Mbembe, 2000) et ce qu'elles impliquent réellement (Vlassenroot & al. 2020). En même temps, une telle approche nous empêche de regarder comment les élections conduisent toujours à la restructuration du pouvoir et des rentes politiques, quelles que soient les conditions et les failles documentées du processus électoral. De même, elle laisse peu d'espace pour évaluer comment les élections posent de nouveaux défis sur la manière d'assurer la médiation entre le positionnement et les manœuvres politiques d'une part, et les conditions matérielles et les attentes de la population d'autre part. En ce qui concerne la RDC, de telles observations jettent un nouvel éclairage sur ce que les élections ont produit depuis la fin officielle des guerres congolaises en 2003. La complaisance face aux élections truquées des dernières décennies a constamment conduit au désenchantement de la population congolaise, qui a progressivement perdu confiance dans le processus électoral. Ce processus est lui-même constamment perturbé par des manipulations politiques et des défaillances logistiques, donnant lieu à des moments réguliers de contestation. Les dernières élections ne font pas exception à cette tendance, comme cela a été largement documenté ailleurs. Cependant, elles peuvent également être comprises comme un moment de redéfinition des différentes questions politiques qui sont actuellement en jeu en RDC. De tels points de vue nous permettent de dépasser l'évaluation improductive et normative de

leur « bonne » ou « mauvaise » organisation, un diagnostic qui a une valeur analytique limitée en raison de sa conception étroite du politique. Quelles étaient donc les attentes des électeurs congolais à l'égard des dirigeants politiques actuels et de ce qu'ils sont censés apporter ? Comment les priorités visant à améliorer les conditions matérielles de la population ont-elles été définies ? Sur la base de quelles promesses les électeurs ont-ils choisi tel ou tel candidat ? Comment les évaluations de ces promesses par les électeurs définissent-elles finalement les priorités et les enjeux du président congolais réélu et de son nouveau gouvernement ? Comme nous le soutiendrons dans cette note, dans le système politique congolais, ces questions sont d'autant plus importantes que les idéologies et les programmes des partis ne sont pas clairs ex ante, et que les élections deviennent donc un moment clé pour les définir ex post.

\*\*\*

Les élections de décembre dernier ont donné au président Tshisekedi une marge de manœuvre suffisante pour décider des personnes à nommer aux postes clés de son prochain gouvernement ; en même temps, elles lui permettent de faire avancer des réformes majeures dans un certain nombre de domaines clés. Confortablement réélu avec la possibilité d'une majorité stable<sup>1</sup> à l'Assemblée nationale et aux Assemblées provinciales, le président congolais ne sera plus pris dans une cohabitation déguisée comme il l'a été au début de son premier quinquennat début 2019 et qui a duré jusqu'en 2020. Contrairement à l'élection présidentielle de 2018, la victoire de Tshisekedi en 2023 a été confirmée par plusieurs missions d'observation électorale et largement acceptée en RDC, dans la région et au-delà. L'Église catholique et la CENI se sont également accordées sur le véritable vainqueur de l'élection présidentielle, malgré les nombreuses irrégularités observées qui ont entouré le scrutin. De plus, contrairement aux élections précédentes, celles de décembre 2023 ont connu peu de violences. Tshisekedi entame donc son second mandat sur des bases politiques légitimes. Les bases d'un contrôle

---

<sup>1</sup> Notons toutefois que le camp du Président congolais a eu du mal à mettre en place un gouvernement et à constituer le bureau de l'assemblée nationale cinq mois après les élections, ce qui est révélateur des difficultés qu'il aura à maintenir cette majorité pendant toute la durée de son mandat.

aussi puissant ont été posées avant les élections. Entre 2020 et 2022, le régime de Tshisekedi a réussi à consolider son contrôle sur les institutions clés impliquées dans le processus électoral. Des alliés proches ont été nommés et des réformes électorales ont été mises en place sans le consensus nécessaire avec les autres parties prenantes du processus électoral. Le registre électoral, compilé à la hâte par la CENI, n'a pas été audité par des experts externes impartiaux. De même, les listes électorales provisoires n'ont pas été affichées comme l'exige la loi. Enfin, les élections ont été organisées dans un climat de méfiance politique considérable, l'opposition et une partie de la société civile ayant dénoncé de nombreuses irrégularités tant dans la phase préparatoire que pendant les élections elles-mêmes.

Dans une certaine mesure, ces irrégularités pourraient être attribuées à l'obstination de la CENI à maintenir la date des élections, malgré les difficultés logistiques rencontrées pour déployer le matériel électoral dans tous les bureaux de vote. Ce positionnement de la CENI pourrait s'expliquer par les pressions exercées par le gouvernement et l'opposition pour organiser les élections à la date prévue et ne pas tenter de les reporter. En conséquence, au lieu de se tenir un seul jour, l'élection a été prolongée à 7 jours, ce qui était en violation de l'article 52 de la loi électorale. Malgré cette prolongation, le taux de participation est resté faible. Selon les chiffres officiels, seuls 43% des électeurs ont participé au scrutin. La mission d'observation de la CENCO et l'Église du Christ au Congo (CCC), forte de 60 000 personnes, a constaté que dans 27% des cas, les bureaux de vote n'ont pas ouvert. Les observateurs de la CENCO ont également documenté plus de 5000 incidents, y compris l'interruption du vote. Certaines machines à voter ont été retrouvées entre les mains de certains candidats. D'autres candidats ont été trouvés avec des votes préparés à l'avance. Dans d'autres cas encore, des électeurs ont été soudoyés ou intimidés à l'extérieur des bureaux de vote. Dans certaines parties de l'est de la RDC, nous avons également observé l'implication active de groupes armés dans l'organisation des élections, leur soutien à des candidats spécifiques et leur recours à des actes d'intimidation ou à des menaces de violence à l'encontre des électeurs. La CENI a mis en place une commission chargée d'enquêter sur les cas de fraude signalés, mais semble avoir limité le mandat

de la commission aux élections législatives. Elle s'est également empressée de publier les résultats de l'élection présidentielle sans les avoir compilés au niveau local et avant l'installation de la commission d'enquête. Pourtant, on peut raisonnablement supposer que les cas de fraude lors des élections législatives ont inévitablement eu un impact sur l'élection présidentielle.

Les irrégularités généralisées et flagrantes pendant et après les élections législatives constituent un tournant problématique dans l'organisation des scrutins en RDC, et ont amené l'opinion publique à parler ouvertement de députés nommés plutôt qu'élus. Même si la prudence s'impose et que la généralisation à l'ensemble des députés élus est à éviter, elle laisse une tache indélébile sur la légitimité de la nouvelle Assemblée nationale et de sa majorité. Il est dommage que la Cour constitutionnelle n'ait pas su prendre ses responsabilités dans les contentieux électoraux et prouver sa neutralité pour sauver ce qui pouvait encore l'être. Il en est de même pour la CENI et le Président de la République qui n'ont pas fait suffisamment preuve de bonne foi dans cette affaire afin de renforcer leurs légitimités respectives. Pour le Président congolais, il s'agit d'une occasion perdue, d'un équilibre entre la recherche d'une majorité parlementaire sûre et stable qui lui permette de gouverner, et le respect de la vérité des urnes qui assurerait une certaine légitimité juridique et populaire à cette majorité.

\*\*\*

Au-delà de ces questions, les élections ont rendu visible ce que les Congolais attendent de la prochaine mandature. Leur comportement électoral est révélateur de la manière dont ils attendent de leur président et de sa majorité qu'ils tiennent les promesses faites au cours de la campagne. Bien que la ligne politique globale du président congolais reste à définir, les programmes ambitieux qu'il a lancés au cours des deux dernières années donnent une idée de ce que seront ses priorités. De même, les promesses faites pendant la campagne électorale dessinent les défis auxquels le nouveau président devra faire face. Le président Tshisekedi doit sa réélection, entre autres, à la promesse faite lors de sa campagne de terminer ce qu'il avait commencé. Au cours de son premier mandat, le président congolais s'est engagé sur plusieurs objectifs majeurs, tels que la pacification de l'Est

du Congo, l'augmentation des recettes de l'État par la lutte contre la corruption, l'amélioration de certains secteurs sociaux de base et le renforcement de la présence de l'État dans les zones rurales. A la veille de sa réélection, il était clair que beaucoup de ces promesses n'avaient pas été tenues, malgré les efforts consentis. Félix Tshisekedi semble cependant avoir réussi à convaincre de nombreux Congolais de la nécessité de lui donner une nouvelle chance d'achever ce qu'il avait initié. Quels sont donc les défis majeurs qui l'attendent au cours de son second mandat ? Il y a tout d'abord la situation sécuritaire dans l'est du pays<sup>2</sup>. Au début de son premier mandat, le président congolais réélu semblait plus déterminé que ses prédécesseurs à ramener la paix dans l'est de la RDC, en proie à des conflits armés depuis trente ans. Avec plusieurs initiatives internes et externes, le président congolais a mis en place des stratégies politiques, diplomatiques et militaires pour faire face à cette insécurité récurrente. Des opérations militaires congolaises et des opérations conjointes avec les armées des Etats voisins, à l'arrivée récente de la SADC à l'Est, en passant par les réformes législatives en matière de sécurité, l'acquisition d'équipements militaires, l'instauration de l'état de siège dans deux provinces et la mise en œuvre d'un nouveau programme de désarmement, le président Tshisekedi a essayé une panoplie d'approches qui n'ont eu jusqu'à présent que peu d'effets sur les conditions de sécurité elles-mêmes. Et pourtant, bien qu'incapable de restaurer la paix comme promis en 2018, le Président Tshisekedi a été réélu, y compris dans les régions les plus touchées par l'insécurité. Dans les territoires de Rutshuru et de Masisi, qui sont sous le contrôle du M23, les Congolais n'ont pas pu voter car aucune élection n'a été organisée. Ailleurs, les électeurs congolais ont justifié leur choix par la position nationaliste du président contre le Rwanda, qui s'est avérée très mobilisatrice. De nombreux Congolais espèrent également que les promesses électorales concernant le renforcement de l'armée congolaise en termes d'efficacité et de performance organisationnelle et stratégique, de ressources financières, d'équipement militaire, de recrutement et de formation de nouvelles unités se concrétiseront. Les promesses d'avancées militaires et de libération des territoires occupés par les rebelles

---

<sup>2</sup> Il convient également de noter que la tentative de coup d'État en mai 2024 révèle par ailleurs que des problèmes de sécurité peuvent surgir à tout moment dans l'ouest du pays, posant de sérieuses questions quant à la sécurité du territoire en général et les capacités des institutions de la république en particulier.

du M23 suscitent également de grandes attentes. Sa présentation comme le seul candidat ayant le pouvoir de protéger l'intégrité territoriale du pays face aux menaces rwandaises devrait se traduire par des actions concrètes sur le terrain. Ce positionnement présente un inconvénient considérable, comme l'ont révélé les récentes dynamiques sécuritaires. Outre sa force de mobilisation, la rhétorique nationaliste et guerrière anti-rwandaise risque de compliquer davantage le contexte sécuritaire existant. L'appel à la défense de l'intégrité territoriale du Congo a alimenté la raison d'être des groupes armés. Pendant longtemps, nombre de ces groupes opérant dans l'est du Congo ont légitimé leur existence et leur présence par le fait que les citoyens congolais devaient être protégés contre les forces étrangères et que les forces de sécurité congolaises n'avaient pas réussi à le faire. La relance de la campagne militaire du M23 a donné un nouvel élan à la prolifération et au positionnement de ces groupes armés. Depuis l'annonce de la force de réserve au début de l'année dernière, ces acteurs armés se sont transformés en wazalendo, patriotes, s'octroyant ainsi un statut formel. Cela donne une nouvelle légitimité aux groupes armés qui opèrent dans la région depuis près de 30 ans et qui l'ont fait en grande partie sur la base d'une rhétorique nationaliste similaire. L'approche actuelle visant à les mobiliser dans la lutte contre le M23 a encore contribué à leur relation ambivalente avec le régime congolais et pose de nouveaux défis pour restaurer l'État dans les zones où les groupes armés opèrent. Un autre défi pour le Président Tshisekedi concerne sa promesse, lors de son discours d'investiture en 2019, de mettre le pays sur la voie de la réconciliation nationale. Aujourd'hui, après les 5 premières années au pouvoir, nous pouvons conclure que la RDC semble plus divisée que jamais. Les discours identitaires, très présents lors de la dernière campagne, ont eu pour effet de dresser les Congolais de certaines régions contre d'autres. Au Katanga, par exemple, les populations autochtones et celles originaires du Kasai semblent désormais engagées dans une confrontation qui s'intensifie et que le déploiement de forces de sécurité supplémentaires ne suffira pas à faire taire. Le nouveau mandat présidentiel devra chercher à désamorcer ces tensions au Katanga et dans les autres régions du pays en proie à des conflits communautaires. Bien que le président Tshisekedi ait obtenu des résultats plutôt satisfaisants dans l'ensemble du pays, les élections de 2023 ont également révélé à quel point le Congo était proche de basculer dans une dynamique Est-Ouest. Face à Félix Tshisekedi, dont

la principale base de soutien se trouve au centre de la RDC mais qui est proche de l'ouest du pays en termes de dynamique électorale, l'opposition s'est retrouvée reconfigurée avec la plupart des leaders originaires de l'est (Katumbi, Matata, Mukwege). Un bloc Est-Ouest a été évité de justesse par l'absence d'un candidat commun de l'opposition. Néanmoins, la dynamique de la campagne électorale a polarisé le champ politique entre le Président Tshisekedi, soutenu par une large majorité de leaders des régions occidentales du pays, et Moïse Katumbi, originaire du sud-est et ayant bénéficié du soutien de Matata, ayant également sa base de soutien dans l'est. Les attaques contre la propre communauté ethnique du président Tshisekedi, les Luba, ont encore renforcé cette polarisation Est-Ouest.

En ce qui concerne les défis liés au développement, Félix Tshisekedi s'est distingué en tant que champion des services sociaux de base, en particulier de l'éducation gratuite. L'enseignement primaire et les soins de maternité sont devenus gratuits au cours de son premier mandat. Malgré les effets pervers des mesures éducatives (dont les limites devraient d'ailleurs être corrigées), la Banque mondiale a salué son succès, notamment le fait que plus d'un million d'enfants aient repris le chemin de l'école. La population congolaise attend du Président réélu qu'il consolide ces programmes et, en particulier, qu'il en corrige les effets pervers. Par exemple, si le programme de gratuité de l'école primaire a permis d'augmenter substantiellement le nombre d'enfants scolarisés, l'adaptation des infrastructures scolaires, le recrutement d'enseignants supplémentaires et d'équipements scolaires, sont restés largement absents. Il en résulte des classes comptant jusqu'à une centaine d'élèves, ce qui entraîne évidemment une baisse de la qualité de l'enseignement. Quant au programme d'accouchement gratuit pour les femmes, il est important de rappeler que la maternité est l'un des services les plus lucratifs des hôpitaux, dont beaucoup ont déjà du mal à se maintenir à flot. En rendant ce service gratuit, sans recevoir de compensation substantielle de la part du gouvernement, ces services deviennent financièrement fragiles, ce qui pourrait avoir des conséquences désastreuses sur la qualité des soins en général.

Une autre attente suscitée par les élections est la poursuite de l'investissement dans le programme de développement local des 145 territoires du pays,

qui devait à l'origine assurer la présence de l'État dans les zones reculées et rassurer les habitants quant à la prise en compte de leurs besoins par le gouvernement central. Ce programme crucial a été lancé sans la préparation nécessaire. La précipitation de sa mise en œuvre est probablement liée aux besoins de la campagne électorale de décembre dernier. Si rien n'est fait pour contrôler sa mise en œuvre, il risque de déboucher sur une série de procès similaires à celui dit des 100 jours lors du premier mandat du Président Tshisekedi. Ce procès était centré sur les accusations de détournement de l'argent destiné aux logements sociaux et impliquait un certain nombre de proches collaborateurs du Président lui-même. Ce risque est d'autant plus pertinent que le président congolais doit une partie de sa réélection à ses alliances avec un certain nombre d'acteurs majeurs de la vie politique congolaise qui ont été cités dans des affaires de corruption et qui peuvent constituer un obstacle à sa politique. Il y a aussi la question de la redistribution des revenus, qui est un autre défi crucial qui a reçu une grande attention de la part des électeurs congolais. De plus en plus de voix s'élèvent pour dénoncer les coûts très élevés qui accompagnent le fonctionnement des institutions du pays au détriment des projets de développement. Avec son slogan "Le peuple d'abord", le parti politique du président Tshisekedi a promis, durant ses cinq premières années au pouvoir, d'investir dans des projets communautaires (notamment dans l'agriculture, l'énergie et les infrastructures), d'augmenter l'emploi et de lutter contre la famine. Le slogan "Le peuple d'abord" a cependant été souvent critiqué par le peuple congolais à la suite de l'absence de réalisations des promesses. Le succès éventuel du nouveau mandat dépend de la capacité du régime à faire en sorte que "le peuple d'abord" cesse d'être un slogan et devienne une réalité pour les millions de Congolais qui vivent dans la pauvreté.

En termes d'amélioration des conditions de gouvernance, il reste également beaucoup à faire. La bonne nouvelle est que les finances publiques de l'État se sont améliorées au cours du premier mandat et ont quadruplé, passant de 4 milliards à 16 milliards de dollars américains. Cependant, même si ces résultats ont été obtenus grâce aux efforts acharnés de l'Inspection générale des finances, relancée par le Président Tshisekedi, ils n'ont pas encore eu d'impact sur la vie quotidienne du Congolais moyen. De plus, la monnaie congolaise continue de perdre de la valeur par rapport au dollar américain et

les institutions de la République continuent d'absorber l'essentiel du budget national. Les électeurs congolais attendent également du Président qu'il consolide le régime démocratique et l'État de droit en garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire et en faisant avancer les réformes nécessaires. Se maintenir au pouvoir en manœuvrant pour un troisième mandat par le biais d'une révision constitutionnelle ne devrait pas faire partie de ces réformes même si les projets, les appels, les études ou les réflexions sur une 4<sup>ème</sup> République ne manquent pas dans le débat public congolais. La tentation est là, mais le président Tshisekedi ne devrait pas se laisser faire. A la fin de son second mandat, il devra organiser les meilleures élections possibles afin que son successeur puisse bénéficier d'une légitimité stable et incontestable.

\*\*\*

Ce ne sont là que quelques-unes des promesses et des défis qui ont été répétés et débattus au cours du dernier processus électoral et sur lesquels le président Tshisekedi sera tenu de rendre des comptes au cours de son second mandat. Tous ces défis sont fondamentalement de nature sociale, dans la mesure où ils affectent directement les conditions de vie du peuple congolais, qui a été exposé à de nombreuses atrocités et à une pauvreté extrême pendant de nombreuses décennies. De ce point de vue, la question pour la communauté internationale n'est pas simplement d'observer si le président congolais sera capable de réussir, mais d'être stratégique dans son soutien au gouvernement nouvellement nommé et de conditionner ce soutien à l'engagement de matérialiser ces promesses et de soulager les souffrances du peuple congolais. Pour ce faire, le Président Tshisekedi, son parti et sa majorité parlementaire doivent également envoyer un message clair et fort qu'ils prennent au sérieux la résolution des problèmes de gouvernance dénoncés chaque jour par le peuple congolais et qui compliquent leur vie quotidienne : la corruption, le népotisme, la politisation de l'administration publique, le laxisme face aux actes illégaux et le manque de performance à tous les niveaux. C'est par l'écoute des cris d'alarme de la société civile et de l'opposition politique, et la lutte impartiale et sincère contre ces problèmes de gouvernance, que le peuple congolais espère voir se réaliser ses aspirations et les promesses qui se cachent derrière le slogan « le peuple d'abord ».

