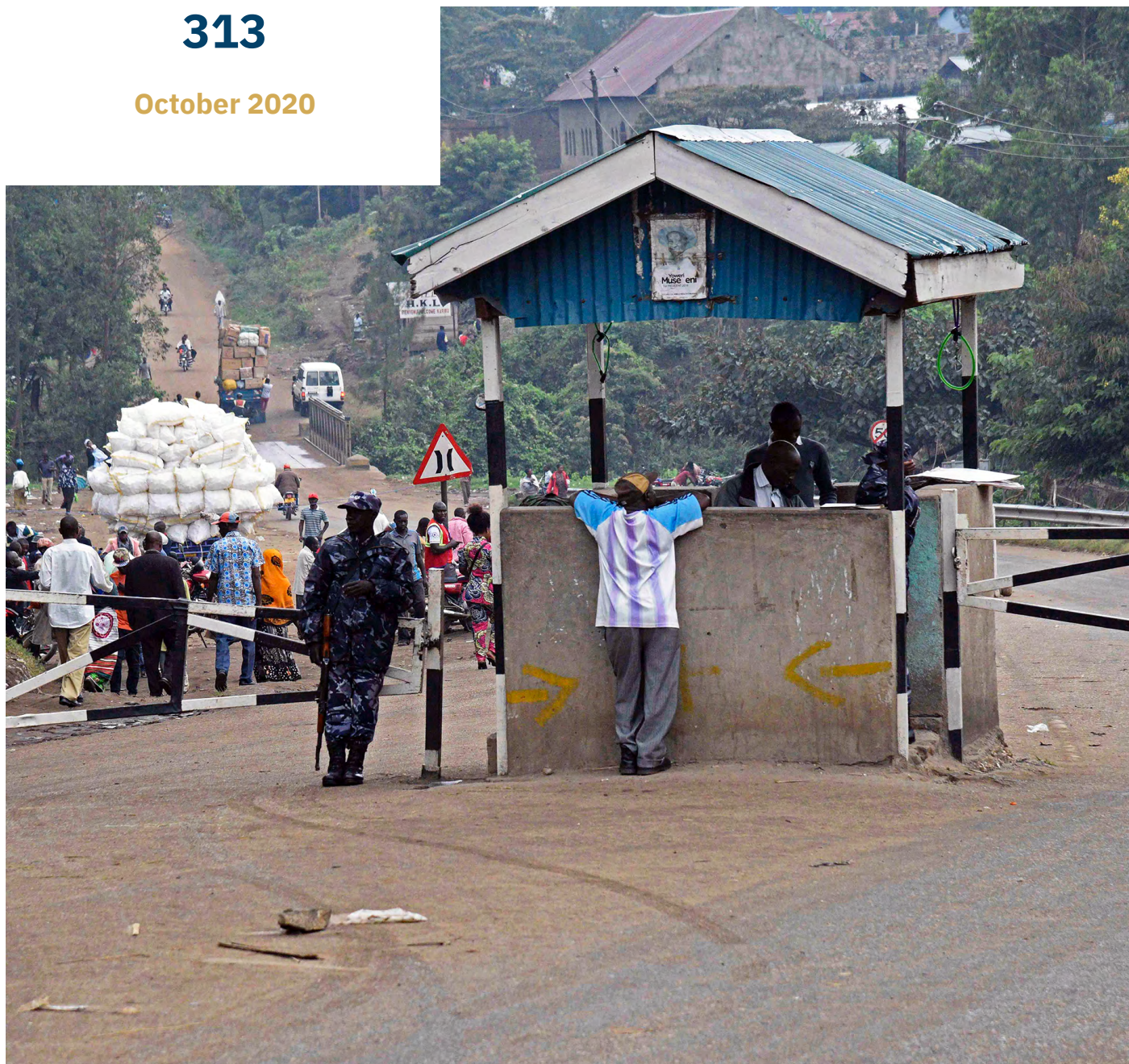


Occasional Paper

313

October 2020



La paix dans la région des Grands Lacs: lecture d'une approche régionale

STEPHANIE WOLTERS

African perspectives
Global insights

SAIA
SOUTH AFRICAN INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Abstract

Les pays de la région des Grands Lacs font face à un possible regain de tensions qui pourrait mener à un retour de la violence. Les relations entre l'Ouganda et le Rwanda sont à un niveau historiquement bas et des tensions croissantes entre le Rwanda et le Burundi entament leur sixième année. En même temps, le changement de gouvernement en RDC, et un engagement apparent du président Félix Tshisekedi pour traiter l'instabilité chronique et de la violence dans la partie est de la RDC fournissent une opportunité pour relancer les relations régionales d'une manière positive. Bien qu'il soit encore trop tôt, le changement récent de dirigeant au Burundi pourrait aussi créer une opportunité pour ré-ouvrir le dialogue avec le gouvernement et mettre fin à la crise politique et à des années d'isolement.

Afin d'adresser de manière efficace l'instabilité en RDC et l'augmentation des tensions politiques dans la région élargie des Grands Lacs, un processus politique fort, ancré au niveau régional, est nécessaire pour agir contre la violence, l'instabilité et les exploitations illégales de ressources dans la région.

Cet article se concentre sur la situation actuelle, en particulier les intérêts qui ont entraîné et maintenu l'instabilité dans la région, et en particulier à l'est de la RDC. Cet article avance qu'un nouveau processus de politique régionale de haut-niveau est nécessaire afin de mettre un terme à des décennies de violence et empêcher une escalade de violence résultant de tensions grandissantes entre les principaux pays. Un facteur clé d'un tel processus de paix doit s'articuler autour d'un recadrage de la narration du conflit de ces 30 dernières années, avec les échecs de gouvernance en RDC constamment placés au centre du discours, sans reconnaître ou traiter de la réalité que les échecs de gouvernance dans les autres pays sont au même titre des facteurs de violence et d'instabilité.

Tandis que les tensions grandissantes entre le Rwanda et l'Ouganda, ainsi qu'avec le Burundi rendent l'importance pour un dialogue encore plus urgente, le changement de gouvernement en RDC ouvre une opportunité pour un virage positif quant aux dynamiques de la région. Mis à part son arrivée au pouvoir controversée, la présidence de Tshisekedi offre l'opportunité pour initier des changements fondamentaux quant à la façon dont le pays est gouverné, et d'entamer une transformation progressive des institutions principales du pays, surtout si ces changements sont soutenus et encouragés par la communauté internationale. Cette dernière est engagée et prête à soutenir de manière active la présidence de Tshisekedi sur des questions nationales, à condition que celui-ci démontre une volonté réelle de changement.

Un élément clé de ce soutien porte sur la stabilisation de l'est de la RDC. Une grande partie de ce travail – en cours depuis plus de deux décennies – doit être effectuée par les acteurs congolais, notamment le nombre important de groupes armés locaux. Cependant, la région demeurera toujours instable et hostile à sa propre population si elle héberge un nombre rotatif de groupes rebelles anti-ougandais, anti-rwandais, et anti-burundais

cherchant à renverser leur gouvernement respectif. De même, il ne peut y avoir de stabilité dans l'est de la RDC si ses ressources naturelles considérables continuent d'être extraites et vendues illégalement, tout en continuant d'attirer des groupes armés et des individus prêts à agir de façon illégale. De telles activités illicites continueront à nourrir et à attiser le conflit plutôt que d'aboutir à la promotion d'une croissance économique régionale.

Le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi doivent assumer leur responsabilité et ne peuvent continuer à utiliser l'incapacité de la RDC à gouverner son territoire de manière efficace comme excuse pour leurs propres problèmes sécuritaires. Chacun de ces trois pays est largement impliqué dans le trafic et le traitement de minéraux congolais tels que l'or, le tungstène, l'étain et le tantale. D'autres facteurs clés d'insécurité renvoient aux politiques et actions des gouvernements rwandais, ougandais et burundais, qui, du fait de leurs tactiques de répression et d'intolérance vis-à-vis de leurs critiques ou opposants politiques poussent ceux-ci à s'exiler, souvent en RDC.

Les acteurs internationaux souhaitant encourager une issue positive des élections controversées de 2018 en RDC devraient, en plus de soutenir les efforts nationaux de Tshisekedi, étendre ce soutien afin d'initier un recadrage fondamental en termes de réflexion régionale – un processus qui renforcera Tshisekedi comme président de la RDC et mènera vers des résultats de paix et de sécurité positifs pour l'ensemble de la région des Grands Lacs. Cela requiert poursuivre des actions courageuses et exiger une meilleure gouvernance, non seulement du gouvernement de la RDC, mais aussi des gouvernements rwandais, ougandais et burundais.

À cette fin, cet article explorera également des ententes existantes en faveur de la paix et de la sécurité au sein de la région des Grands Lacs, y compris avec la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA en français ou SADC en anglais) et la conférence internationale sur la région des grands lacs, ainsi que l'Union Africaine, les Nations-Unies et l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération. Cela aura pour but d'identifier les structures qui pourraient accompagner et soutenir un dialogue de politique régionale de la manière la plus efficace.

Contexte

Depuis son arrivée au pouvoir en janvier 2019 en tant que président de la RDC, Tshisekedi a porté une attention considérable à l'établissement de bonnes relations avec ses voisins en Afrique centrale et dans la région des Grands Lacs. Pendant cette période, il s'est en particulier concentré sur l'établissement de relations plus étroites avec le Rwanda et l'Ouganda.¹ Ces pays sont essentiels pour la stabilité de la RDC et de la région élargie des Grands Lacs. De par la taille de la RDC – en tant que deuxième plus grand pays en Afrique – la situation domestique du pays a un impact significatif sur la paix et la stabilité au Rwanda et en Ouganda.

Le Rwanda et l'Ouganda ont tous les deux, au cours des deux dernières décennies, joué un rôle conséquent en RDC, notamment en apportant leur soutien au gouvernement du président Laurent Kabila à Kinshasa après l'avoir aidé à s'emparer du pouvoir en 1997. Cependant, depuis 1998, ils ont souvent été en désaccord fondamental avec ce dernier et ils ont souvent cherché, de manière active, à déstabiliser le gouvernement congolais en soutenant des groupes de rebelles interposés qui cherchaient à le renverser.

Après la fin de la guerre en RDC en 2003, les principaux groupes de rebelles soutenus dans la région – le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) bénéficiant du soutien du Rwanda et le Mouvement pour la Libération du Congo (MLC) qui a le soutien de l'Ouganda –, ont accepté de signer un accord de paix et ont rejoint le gouvernement en intégrant leurs troupes aux Forces Armées de la République Démocratique du Congo (les FARDC, l'armée congolaise).

Toutefois, à ce moment-là, alors que les schémas d'interférence régionale persistaient, des facteurs secondaires de violence et de conflit armé, surtout économiques, s'étaient déjà développés. Tout au long de la décennie suivante, ces facteurs sont devenus de plus en plus complexes, avec des niveaux d'intérêts – politiques, sécuritaires et économiques – toujours plus imbriqués et enracinés. Le facteur le plus notable concerne le développement de la part des élites politiques et militaires en Ouganda, au Rwanda et en RDC d'intérêts économiques considérables portés sur la partie est de la RDC, une région mal gouvernée.

La description suivante nous vient du rapport final du panel d'experts des Nations Unies datant de 2002 sur l'exploitation illégale de ressources naturelles et autres formes de richesses de la RDC. Les dynamiques qui y sont décrites sont tout aussi pertinentes aujourd'hui qu'il y a presque vingt ans :

'Le conflit régional qui a mobilisé les armées de sept états africains à l'intérieur de la RDC a diminué en intensité, mais les micro-conflits superposés, générés par ces interventions, persistent. Les sources de ces conflits armés sont les minéraux, les

¹ Tshisekedi a aussi cultivé des bonnes relations avec l'Angola, une relation qui sera analysée dans de futurs articles.

produits fermiers, les terres et même les recettes fiscales. Des groupes criminels liés aux armées du Rwanda, de l'Ouganda, du Zimbabwe, et au gouvernement de la République Démocratique du Congo ont bénéficié de ces micro-conflits. Ces derniers ont créé une économie de guerre autofinancée et centrée sur l'exploitation des minéraux'.²

Cet article n'a pas pour but de développer une analyse détaillée de ces intérêts, qui ont été méticuleusement analysés et documentés au fil des années par nombre de chercheurs, ainsi que par le groupe d'experts de l'ONU sur la RDC. Toutefois, comme l'article vise à fournir une analyse des opportunités et des obstacles à la réalisation de la paix dans la région élargie, une analyse des intérêts régionaux qui nourrissent l'instabilité dans la région des Grands Lacs – avec une attention particulière sur les principaux pays des Grands Lacs : l'Ouganda, le Rwanda et la RDC (et dans une moindre mesure le Burundi) –, ainsi qu'une compréhension des forces motrices passées et actuelles constituent un point de départ essentiel.

Une telle analyse s'avère également importante, parce qu'une question clé est de savoir si l'approche du gouvernement Tshisekedi envers la région est basée sur une évaluation approfondie des dynamiques et intérêts ancrés, ayant non seulement défini les relations entre la RDC et ses voisins mais aussi, de manière plus spécifique, entre l'élite dirigeante congolaise et celles du Rwanda et de l'Ouganda.

À l'issue des élections de 2018 en RDC, la plateforme politique de l'ancien président Joseph Kabila, le Front Commun pour le Congo (FCC), détient la majorité au parlement national et régional. Du fait de cette majorité, le FCC a également désigné la plupart des ministres du gouvernement et le premier ministre, ce qui laisse à Tshisekedi qu'une quantité limitée de pouvoirs exécutifs.

Les relations régionales et internationales sont, toutefois, un domaine dans lequel Tshisekedi possède plus d'autonomie et peut mettre en place des politiques et stratégies de manière relativement indépendante. L'espace offert par l'arène régionale semble être d'un attrait significatif pour Tshisekedi, qui a mis en avant l'importance des relations régionales depuis son arrivée au pouvoir à travers de fréquentes interactions avec ses partenaires de la région. Le danger est que sa lecture du paysage régional n'est potentiellement pas aussi complète et étendue qu'elle devrait l'être pour qu'il puisse réorienter des dynamiques de manière efficace dans l'intérêt de la RDC.

D'une importance équivalente se pose aussi la question si ces intérêts, structures, relations et processus qui les soutiennent et nourrissent, ont fondamentalement changé depuis le départ du pouvoir de Joseph Kabila en 2019.

2 Conseil de Sécurité des NU, S/2002/1146, Rapport final du panel des experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République Démocratique du Congo, (16 Octobre 2002), 5.

Pourquoi maintenant?

Une raison essentielle de s'intéresser maintenant à la situation de manière constructive et robuste tient au fait que la communauté internationale estime globalement qu'elle doit soutenir le gouvernement de Tshisekedi et l'aider à réussir – sur le plan national et régional. Ce soutien vise à encourager et à soutenir Tshisekedi dans la mise en pratique de changements fondamentaux quant à la nature et la direction de la gouvernance au Congo. Alors que son élection fut très controversée,³ aujourd'hui Tshisekedi bénéficie d'un haut degré de crédibilité et de légitimité auprès de la population congolaise, au contraire de son prédécesseur – et ce dont certains des gouvernements dans la région ne disposent pas non plus.

Stabiliser l'est de la RDC était l'une des promesses clé de la campagne de Tshisekedi. Depuis son arrivée au pouvoir, il a dédié une attention conséquente à l'est du pays, en augmentant les opérations militaires, en particulier contre la FDLR et l'ADF. La volonté, seule, ne sera pas suffisante pour résoudre les problèmes complexes que connaît l'est de la RDC. Cependant, ces points démontrent qu'il s'agit d'une priorité évidente et que ce sont des premiers pas qui vont dans le bon sens.

La raison derrière l'analyse au sein de cet article tient au fait que le changement de pouvoir en RDC et l'engagement de la communauté internationale à soutenir le nouveau gouvernement congolais peut, et devrait être mis à profit pour susciter un changement réel dans la région à différents niveaux. D'autres dynamiques régionales importantes offrant des opportunités sont les changements de gouvernement au Burundi, et les élections en Ouganda en 2021. Par ailleurs, il y a également des menaces et des hostilités persistantes qui doivent être adressées, notamment le conflit entre le président ougandais Yoweri Museveni et le président rwandais Paul Kagame, ainsi que la mauvaise relation entre le Rwanda et le Burundi.

À quels niveaux le changement doit-il et peut-il se focaliser ?

Le premier facteur renvoie aux relations entre les pays des Grands Lacs, et la façon dont la RDC est perçue et 'traitée' par ses voisins. Depuis la fin de l'ère Mobutu en 1997, l'instabilité dans la région des Grands Lacs a été largement considérée comme un symptôme de la défaillance systémique de gouvernance en RDC. Le discours sur l'instabilité et la violence dans la région des Grands Lacs ces 25 dernières années a été presque exclusivement focalisé sur les échecs des gouvernements en RDC – allant de l'absence de structures et institutions d'état fonctionnelles aux pratiques corrompues et prédatrices de l'armée nationale en RDC, surtout à l'est du pays. Cet environnement a été une terre fertile pour

3 L'élection présidentielle de 2018 en RDC a été minée par la corruption. L'église catholique avait mené en parallèle un processus poussé de dépouillement et qui indiquait que le véritable gagnant était le candidat d'opposition Martin Fayulu et non pas Félix Tshisekedi. Cela fut en outre confirmé par des données crédibles divulguées de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI). Il est communément admis que Tshisekedi est arrivé au pouvoir à la suite d'un accord entre son alliance politique et celle du président sortant Joseph Kabila, et non pas du fait d'un processus électoral crédible.

que les groupes armés de toutes identités et compositions prennent racine dans cette région, y assurent leur alimentation et créent des alliances utiles et opportunistes.

Le changement de gouvernement en RDC constitue une opportunité pour initier un dialogue politique régional au sein des plus hautes instances des gouvernements, portant sur les facteurs de conflit à travers la région – et pas seulement ceux qui émanent de la RDC. Ceux-ci incluent des intérêts économiques illicites et des tentatives pour affaiblir les gouvernements de la région, ainsi que des opérations militaires opaques en réponse aux menaces à la sécurité souvent légitimes. Ce dialogue politique – et les changements considérables qu’il doit susciter auprès des gouvernements de la région – est un élément fondamental d’une stabilité et croissance économique à long terme dans la région des Grands Lacs. Des intérêts transnationaux sur la sécurité et menaces qui nécessitent une réponse militaire doivent être gérés de manière transparente et recevoir le soutien politique de tous les gouvernements en question. Les intérêts sécuritaires de tel ou tel pays ne peuvent être autorisés à prendre le pas sur les intérêts d’un autre pays.

Deuxièmement, et allant de paire avec le dialogue élargi focalisé sur la région, se trouve un changement sur la manière dont la communauté internationale interagit avec, interprète et se comporte envers chaque pays des Grands Lacs. L’analyse partielle des facteurs de conflits à travers les principaux pays des Grands Lacs n’a pas tenu compte du fait que les politiques et les actions de gouvernements non démocratiques dans d’autres pays de la région font aussi partie intégrante du système de conflit. Une focalisation étroite sur la stabilité des régimes plutôt que sur le développement d’institutions démocratiques pérennes et d’environnements politiques ouverts a dominé l’approche envers l’Ouganda et le Rwanda en particulier, ayant tous les deux émergé de leurs propres périodes de guerre au début et milieu des années 1990.

L’analyse partielle des facteurs de conflits à travers les principaux pays des Grands Lacs n’a pas tenu compte du fait que les politiques et les actions de gouvernements non démocratiques dans d’autres pays de la région font aussi partie intégrante du système de conflit. Une focalisation étroite sur la stabilité des régimes plutôt que sur le développement d’institutions démocratiques pérennes et d’environnements politiques ouverts a dominé l’approche envers l’Ouganda et le Rwanda en particulier, ayant tous les deux émergé de leurs propres périodes de guerre au début et milieu des années 1990

Ce discours est devenu la politique extérieure de plusieurs acteurs internationaux tels que les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l’Union Européenne et d’autres. Cette approche a non seulement créé un double standard dangereux concernant la façon dont ces pays

interagissent avec ces gouvernements, mais a aussi échoué quant à prévention d'une pérennisation du cycle de violence dans la région des Grands Lacs.

Un dialogue politique ouvert, transparent et rigoureux au niveau régional peut seulement engendrer un changement réel si la communauté internationale modifie son comportement. L'argument selon lequel des violations des droits de l'Homme et des libertés démocratiques de la part de certains gouvernements doivent être tolérés dans l'intérêt d'une stabilité régionale est faibles et usé

Un dialogue politique ouvert, transparent et rigoureux au niveau régional peut seulement engendrer un changement réel si la communauté internationale modifie son comportement. L'argument selon lequel des violations des droits de l'Homme et des libertés démocratiques de la part de certains gouvernements doivent être tolérés dans l'intérêt d'une stabilité régionale est faibles et usé.

L'Ouganda et le Rwanda sont souvent cités comme des régimes stables par des pays tels que les États-Unis ; le Rwanda, en particulier, a cultivé et joui d'une image de compétence, d'excellence et de stabilité. Cependant, les deux pays ont joué un rôle déstabilisateur majeur au sein de la RDC pendant les trente dernières années. Ceci est démontré par des incidents successifs d'ingérences rwandaises et ougandaises dans les affaires internes de la RDC. Celles-ci varient du soutien à l'Alliance des forces démocratiques pour la libération (AFDL) en 1996, au soutien rwandais pour le Rassemblement démocratique du Congo (RCD), et celui de l'Ouganda pour le Mouvement pour la Libération du Congo (MLC) en 1998-2003, au Conseil National pour la défense du peuple (CNDP) qui a émergé en 2004 et son incarnation ultérieure, le M23.

Troisièmement, il y a une opportunité pour la RDC d'articuler et de prendre le contrôle de sa propre politique étrangère, de décider quels sont ses intérêts économiques et

Dans la mesure où la RDC a eu une politique étrangère ces 25 dernières années, elle a été largement réactive ou défensive, généralement en réponse à une menace grave ou à une crise, et focalisée de manière disproportionnée sur des aspects de sécurité

géopolitiques, et de les poursuivre de façon graduelle. Dans la mesure où la RDC a eu une politique étrangère ces 25 dernières années, elle a été largement réactive ou défensive, généralement en réponse à une menace grave ou à une crise, et focalisée de manière disproportionnée sur des aspects de sécurité. Cette politique a aussi été dominée par ses trois voisins à l'est avec qui elle a connu des difficultés. Pourtant, la RDC compte des frontières avec neuf pays différents et a réussi à rester en paix avec six d'entre eux, tandis que certains de ces voisins, notamment la République Centraire Africaine (RCA) et le Soudan du Sud ont et continuent de souffrir de la guerre et de l'instabilité.

Relations régionales

Des facteurs clés d'ingérence extérieure en RDC et renforçant l'instabilité régionale.

Des préoccupations légitimes sur la sécurité

Le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi ont, à différentes périodes au cours des 30 dernières années, eu des préoccupations légitimes liées à la fois à la présence de groupes armés hostiles envers eux à l'est de la RDC et au gouvernement congolais, du fait de son soutien actif de ces groupes armés. Cette dynamique a dominé la géopolitique dans la région depuis le génocide rwandais en 1994, la chute de Mobutu en 1996-1997, orchestrée dans la région et soutenue sur le plan international, la guerre qui s'en est suivie entre la RDC – avec le soutien des alliés de la CDAA, la Namibie, l'Angola et le Zimbabwe – et le Rwanda, l'Ouganda et leurs milices congolaises interposées entre 1998 et 2003, ainsi que la période depuis la fin "officielle" de la guerre.

Le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi ont, à différentes périodes au cours des 30 dernières années, eu des préoccupations légitimes liées à la fois à la présence de groupes armés hostiles envers eux à l'est de la RDC et au gouvernement congolais, du fait de son soutien actif de ces groupes armés

Suite à la dispute entre Laurent Kabila et ses alliés ougandais et rwandais en 1998, il s'est tourné vers les Interahamwe pour un soutien militaire, cette milice rwandaise hutu responsable du génocide rwandais de 1994.⁴ Entre 1998 et 2006, le gouvernement

⁴ Initialement connu sous le nom des Armées pour la libération du Rwanda (ALIR). En 2000, l'ALIR a fusionné avec d'autres groupes hutu basés en RDC et devenant membre du groupe récemment formé des FDLR.

congolais a travaillé en étroite collaboration avec les Interahamwe, amplifiant une préoccupation légitime de sécurité au Rwanda, tout en lui fournissant un prétexte pour ses interventions militaires continues au Congo.

La coopération formelle entre Kinshasa et les FDLR s'est terminée en 2002 mais a continué de manière clandestine pendant plusieurs années.⁵ Aujourd'hui, les FDLR sont toujours présents sur le sol congolais bien que sévèrement affaiblis par des missions militaires successives qui avaient débuté avec Umoja Wetu en 2009 et continuent encore aujourd'hui avec l'Opération Sukola II. Fin 2019, les FDLR et ses groupes dissidents ont souffert plusieurs revers importants, avec le meurtre du dirigeant des FDLR Sylvestre Mudacumura en septembre, Juvenal Musabimana en novembre, ainsi que l'arrestation d'autres leaders à Goma.⁶ Le Rwanda continue d'utiliser la présence des FDLR à l'est de la RDC comme justification pour des incursions autorisées et non autorisées, formelles et informelles, en RDC.

Alors que leurs préoccupations en termes de sécurité étaient par moments justifiées, le prétexte à aussi servi à dissimuler d'autres motivations pour des ingérences continues dans l'est de la RDC au cours des deux dernières décennies. Global Witness décrit cette dynamique :⁷

‘Les armées rwandaises et ougandaises utilisent comme prétexte les préoccupations sur la la sécurité comme couverture pour des pillages à grande échelle – une forme de ‘commercialisme militaire’, avec des motifs de ‘profits entrepreneuriaux’ comme motivation clé dans le déploiement des armées nationales. Même après leur retrait de la RDC, les deux armées ont continué à profiter grâce à leurs partenaires interposés. Ceux-ci comprennent les nombreux groupes rebelles qu’ils avaient soutenus, des hommes d’affaires avec qui ils ont gardé des liens étroits, et des entreprises, certaines créées explicitement pour convenir à cet objectif. Par exemple, le Panel des experts a noté que bien que le retrait des troupes ougandaises ait donné l’impression que les activités d’exploitation ont été réduites ; en réalité, elles continuent [...] les UPDF ont ainsi été en mesure de retirer leurs troupes, tout en laissant en place des structures qui permettent aux officiers militaires et à leurs associés, y compris des leaders rebelles, de continuer à profiter. Le Panel a également décrit les tactiques déployées par le Front patriotique rwandais (FPR) qui s’était préparé à un retrait en mettant en place des mécanismes de contrôle économique qui ne dépend pas de [sa] présence explicite.”

5 François Grignon, 'Les FDLR doivent désarmer', Le Soir, <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/rwanda/les-fdlr-doivent-desarmer>; et Christoph Vogel, 'General Mudacumura: The death of a most-wanted', Kivu Security Tracker, <https://blog.kivusecurity.org/tag/umoja-wetu/>.

6 International Crisis Group, 'Averting Proxy Wars in the Eastern DRC and the Great Lakes', Crisis Group Africa Briefing, No 150 (Nairobi/Bruxelles, 2020), 9.

7 Global Witness, '*Natural Resource Exploitation and Human Rights in the Democratic Republic of Congo: 1993 – 2003*', A Global Witness Briefing Paper, (Londres: Global Witness, 2009). 9

Plus récemment, de nouveaux groupes armés anti-rwandais ont émergé. Depuis 2017, le Congrès National Rwandais (RNC), un groupe armé dirigé par un ancien allié du président Paul Kagame, le général Faustin Kayumba Nyamwasa, a été basé sur les Hauts Plateaux -de la province du Sud-Kivu. À ce jour, il n'est pas clair combien de combattants ce groupe compte ou d'où vient son soutien, mais il y a de plus en plus de preuves pour supporter au moins une coopération entre les FLDR et le RNC.⁸ Le Rwanda accuse à la fois l'Ouganda et le Burundi de soutenir le RNC. Depuis 2019, Kigali a mené plusieurs opérations secrètes contre le RNC sur le territoire est de la RDC, apparemment avec l'accord du gouvernement congolais.

Des intérêts économiques importants pour les ressources naturelles

Les schémas d'exploitation illégale des minéraux congolais et leurs connexions aux activités de groupes armés ont d'abord été analysés de manière détaillée dans le Rapport final de 2002-2003 du Panel des experts sur l'exploitation illégale de ressources naturelles et autres formes de richesses de la République Démocratique du Congo.⁹ Depuis ce moment-là, des rapports semestriels de groupes d'experts subséquents de l'ONU sur l'embargo sur les armes de la RDC ont documenté comment le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi et d'autres pays maintiennent des intérêts importants dans l'exploitation illicite et illégale de minéraux et autres ressources au Congo.

Selon *Global Witness*, 'ce processus a enrichi un grand nombre de politiciens et membres de l'élite militaire rwandaise : cette base économique solide a fourni au gouvernement rwandais une certaine stabilité et confiance. Depuis cette époque, l'économie rwandaise s'est développée de manière conséquente et le pays est perçu, au niveau international, comme étant de plus en plus stable. Cependant, la stabilité relative du Rwanda était, et reste toujours imbriqué de manière inextricable au chaos et à la souffrance humaine perdurant à l'est de la RDC.'¹⁰

Presque vingt ans plus tard, le Groupe d'experts de l'ONU continue de documenter la contrebande très répandue des ressources naturelles congolaises, impliquant des hommes d'affaires de la région, des politiciens, des responsables militaires et des groupes armés.

Les routes de la contrebande en dehors de la RDC pour l'or, l'étain, le tungstène, le cobalt et d'autres minerais de valeur passent par Kigali, Bujumbura et Kampala en causant la de revenus dans les caisses de la RDC. Des groupes armés sont lourdement impliqués dans l'exploitation minière illégale, dérivant des revenus substantiels de ces activités. Superposant les groupes armés, il existe un réseau d'acteurs civils et militaires de la RDC, du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi qui sont impliqués dans ces activités et en tirent des bénéfices substantiels. Il existe maintenant une mafia régionale d'acteurs armés, de politiciens, d'hommes d'affaires et de dirigeants militaires qui coopèrent dans différentes

8 International Crisis Group, "Averting Proxy Wars", 3.

9 Conseil de sécurité de l'ONU, S/2002/1146

10 Global Witness, *Natural Resource Exploitation*, 19.

filières et bénéficient financièrement des échanges illicites substantiels en minéraux et autres biens. Ces intérêts l'emportent sur toute question d'ethnicité et de nationalité, menés par la seule volonté de profit.

Il existe un réseau d'acteurs civils et militaires de la RDC, du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi qui sont impliqués dans ces activités et en tirent des bénéfices substantiels. Il existe maintenant une mafia régionale d'acteurs armés, de politiciens, d'hommes d'affaires et de dirigeants militaires qui coopèrent dans différentes filières et bénéficient financièrement des échanges illicites substantiels en minéraux et autres biens. Ces intérêts l'emportent sur toute question d'ethnicité et de nationalité, menés par la seule volonté de profit

Selon le rapport du Groupe des experts de l'ONU, le plus récent datant de juin 2020, 'le Groupe a trouvé que l'or congolais, dont l'exploitation minière et la vente ont profité aux groupes armés, a été vendu régionalement, y compris à des raffineries d'or dans la région des Grands Lacs.'¹¹ 'Le Groupe a analysé la production d'or et des données de commerce pour le Burundi, le Rwanda et la République unie de Tanzanie, sur la base de la fréquence et du volume d'or de contrebande en provenance de la République Démocratique du Congo dans des plateformes de commerce et transit régionaux et au-delà. (...) Le Groupe a estimé, en utilisant l'information publiée par les autorités ougandaises, qu'en 2019 plus de 95 pour cent des exportations d'or de l'Ouganda n'ont pas été d'origine ougandaise. Le Rwanda n'a pas rendu public ses statistiques de production d'or. Les statistiques publiques de 2019 pour le Burundi n'ont pas été disponibles non plus, alors qu'en 2018, le pays avait déclaré une production d'or de 598 kg d'or pour 2 000 kg exportés.'¹²

L'accès facile aux ressources naturelles et leurs revenus est un facteur essentiel de l'implication du Rwanda et de l'Ouganda dans l'est de la RDC, trois décennies après leur première implication, supposément pour consolider leurs propres intérêts en sécurité. Les groupes armés nationaux et internationaux sont lourdement impliqués dans l'exploitation illégale de ressources naturelles, avec certains groupes combattant avec la seule intention de s'enrichir, alors que d'autres groupes utilisent les revenus provenant des exploitations minières pour financer leur lutte armée.

11 Conseil de sécurité de l'ONU, "Final Report of the UN Panel of Experts on the Democratic Republic of Congo", 19.

12 Conseil de sécurité de l'ONU, "Final Report of the UN Panel", 19.

Le repérage et le traçage ainsi que les initiatives de certification ont généralement été bafoués ou contournés par les acheteurs et vendeurs en dépit des initiatives et efforts régionaux et internationaux. 'L'OCDE et le Conseil de sécurité de l'ONU ont fait appel aux participants de la chaîne logistique minière de la région des Grands Lacs à effectuer des vérifications préalables quant à leurs chaînes logistiques, et d'atténuer le risque que le commerce soit profitable aux groupes armés et/ou les forces armées'.¹³

Les efforts de repérage et de traçage visent à identifier les sources de minéraux, en les balisant là où ils sont extraits, soit par voie électronique, soit par voie manuelle. De tels systèmes sont utilisés par un nombre d'acteurs en RDC et par les gouvernements de la région, ayant pour but d'aider les entités à identifier l'origine des minéraux. La baisse des quantités de 3T de contrebande ont été attribuées à de tels efforts, qui ont aussi rendu la tâche plus difficile pour les groupes armés et l'armée congolaise de profiter de ce commerce.

Un système similaire existe pour l'or ; toutefois, comme il est mis en place sur le terrain par des agents de divers services miniers des gouvernements de la RDC, du Burundi et du Rwanda, la fiabilité du système est corrélée à celle des agents. Le Groupe d'experts de l'ONU et plusieurs autres personnes ont démontré les limites de ce système. Les entreprises cherchant réellement à atténuer leurs propres risques de conflit doivent ajouter un système iTSCi (ITRI Tin Supply Chain Initiative) avec leur propre diligence raisonnable. Peu, s'il y en a, le font.¹⁴

La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) a développé son propre Mécanisme de certification régionale (MCR) qui est devenu opérationnel en 2011. L'idée a été que les pays de la région pouvaient et devaient prendre le contrôle de la certification plutôt que l'industrie privée. 'Toutefois, la CIRGL n'a pas les moyens de le mettre en place et compte sur des financements de donateurs pour financer ses activités. Les certificats de la CIRGL pour l'or produits par la RDC semblent, dans la majorité de cas, d'origine frauduleuse et n'ont aucune crédibilité auprès des acheteurs'.¹⁵

Du fait que le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda profitent tous trois de manière substantielle de la contrebande et de la transformation de l'or congolais, il est fortement improbable qu'ils vont volontairement s'engager sur un projet de certification régional qui réduirait de manière substantielle l'accès à ces ressources. Pour cette raison, traiter de ces dynamiques, va nécessiter d'être un élément fondamental du processus politique.

Des saboteurs congolais

Il existe un grand nombre d'acteurs congolais impliqués dans l'exploitation illégale de ressources à l'est de la RDC et dans les activités de divers groupes armés locaux et

13 Gregory Mthembu-Salter (Directeur de Phuzumoya Consulting et ancien membre du Groupe d'experts sur la RDC), interview de Stephanie Wolters, [8 juillet 2020].

14 Interview avec Mthembu-Salter.

15 Interview avec Mthembu-Salter.

régionaux. Le système d'exploitation économique et la violence armée ne pourraient pas prospérer sans la coopération et la participation d'acteurs-clé congolais. L'ensemble de ces acteurs varie du civil local tel que les gouverneurs provinciaux, aux politiciens de haut rang, hommes d'affaires et hauts dirigeants militaires tels que le défunt Delphin Kahimbi ou le général Gabriel Amisi (dit Tango Fort). Le réseau est vaste et profondément ancré, et joue un rôle important dans des dynamiques de pouvoir nationales et de politique locale. Les profits de ces activités appuient aussi les politiciens nationaux et ont été un élément charnière dans le réseau clientéliste civil et militaire, source centrale du pouvoir politique et militaire de Joseph Kabila, même après les élections de 2018.

Le système d'exploitation économique et la violence armée ne pourraient pas prospérer sans la coopération et la participation d'acteurs-clé congolais. L'ensemble de ces acteurs varie du civil local tel que les gouverneurs provinciaux, aux politiciens de haut rang, hommes d'affaires et hauts dirigeants militaires tels que le défunt Delphin Kahimbi ou le général Gabriel Amisi (dit Tango Fort). Le réseau est vaste et profondément ancré, et joue un rôle important dans des dynamiques de pouvoir nationales et de politique locale. Les profits de ces activités appuient aussi les politiciens nationaux et ont été un élément charnière dans le réseau clientéliste civil et militaire, source centrale du pouvoir politique et militaire de Joseph Kabila, même après les élections de 2018

'De manière plus générale, les fonctionnaires cadres du Congo, de tous bords politiques ont été accusés d'abus de pouvoir pour s'enrichir personnellement, souvent avec la participation ou l'aide d'entreprises ou des juridictions étrangères.'¹⁶

En conséquence, le démantèlement progressif de tels réseaux comme produit annexe d'un processus politique régional efficace aura un impact inévitable sur les intérêts de puissants acteurs à Kinshasa, en réduisant potentiellement leur capacité à exercer leur pouvoir. Cela signifie, qu'à l'intérieur de la RDC, il y a un groupe puissant de saboteurs – plusieurs d'entre eux avec des connexions régionales –, qui ont un intérêt à saboter tout effort que Tshisekedi pourrait entreprendre afin de changer de manière permanente les dynamiques dans l'est de la RDC. Cela sera toujours le cas, que ces efforts soient effectués maintenant ou plus tard.

¹⁶ Global Witness, *Omate, how a senior Congolese army officer receives a major slice of gold production from a mining company with consent of a court*, Briefing du 31 octobre 2017), 7. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/democratic-republic-congo/briefing-omate/>.

L'exportation de défis domestiques

Alors qu'il est certainement vrai que la RDC de l'est a été une zone pratique et un territoire arrangeant au développement de groupes armés, l'élément moins fréquemment considéré est que l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi sont d'importants contributeurs au cycle de violence, en exportant de manière efficace leurs conflits politiques internes vers l'est de la RDC.

Au Rwanda, ces échecs sont le plus grave. Le gouvernement rwandais rend la tâche quasiment impossible d'exister en tant qu'acteur politique d'opposition pacifique et significatif à l'intérieur du Rwanda. Mis à part quelques exceptions notables, la plupart des opposants politiques rwandais se trouvent à l'extérieur du pays, alors que ceux qui restent au Rwanda deviennent les cibles de harcèlement, d'intimidation, d'emprisonnement ou d'assassinats. Exclue de tout réel pouvoir politique, l'opposition mentionne des tactiques répressives visant les critiques du gouvernement, qui incluent des assassinats.¹⁷ La domination du Front patriotique rwandais (FPR) et le refus du gouvernement rwandais d'engager un dialogue avec toute opposition armée¹⁸ a mené nombre d'acteurs politiques à considérer que le changement politique peut seulement être accompli par la lutte armée et un changement de régime à Kigali. La base logique à utiliser pour une telle lutte est la RDC voisine.

La répression politique, l'intolérance de l'opposition et les voix critiques de l'opposition sont devenues une réalité au Burundi cette dernière décennie. Toutefois, le positionnement du Burundi dans la région et le paysage international a été quelque peu différent. Sa transition d'une guerre civile vers la stabilité n'a commencé qu'en 2002, avec la signature des accords de paix d'Arusha, qui était supposé ouvrir la voie vers une coexistence pacifique entre la majorité Hutu et la minorité Tutsi, en mettant en place des quotas ethniques dans chaque institution gouvernementale, de l'armée jusqu'au parlement. Jusqu'en 2011 au moins, le Burundi a été perçu comme étant sur la bonne voie, en consolidant les institutions et en établissant un environnement politique opérationnel, tolérant des différences politiques. À la troisième élection du pays en 2015, la décision controversée du président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat faisait l'objet d'une opposition massive. Une tentative de coup d'état, menée par le général Godefroid Nyombare, l'ancien chef des armées du pays, fut déjouée. Une répression politique sévère s'en suivit, poussant la majorité des acteurs de la société civile et des journalistes à l'exil.

17 En janvier 2014, Patrick Karegeya, un ancien directeur des renseignements qui s'était réfugié en exil a été retrouvé assassiné dans son hôtel en Afrique du Sud. Le général Faustin Kayumba Nyamwasa, un ancien directeur de la police a échappé à plusieurs tentatives d'assassinat en 2010 et vit maintenant sous la protection de l'état en Afrique du Sud.

18 Depuis des années, il y a eu plusieurs tentatives de rassembler les FDLR et le gouvernement rwandais autour d'une même table afin de négocier une fin à la présence des FDLR dans l'est de la RDC. Le gouvernement rwandais maintient que des pourparlers ne sont pas nécessaires, et qu'il n'y a rien à négocier avec les FDLR. Depuis la fin des années 1990, le Rwanda a conduit un programme national de désarmement, démobilisation et de réintégration (DDR) dans lequel les combattants qui ne sont pas recherchés pour crimes contre l'humanité, ont pu retourner de manière volontaire au Rwanda, sans faire face à des sanctions. Grâce à ce programme, presque 15 000 combattants et leurs proches sont rentrés chez eux avant la moitié de 2020.

Durant cette période, de nouveaux groupes armés ont émergé, certains accusés d'être soutenus par le Rwanda. Révolution pour un état de droit (RED-Tabara), présumément mené par le vétéran de l'opposition et leader de la société civile Alexis Sinduhije, est un groupe basé dans le sud Kivu et, qui selon le gouvernement burundais, bénéficie d'un soutien de l'état rwandais.¹⁹ Nyombare et plusieurs autres anciens cadres militaires ont formé un groupe armé à la même époque. Tout d'abord appelée les Forces Républicaines du Burundi (Forebu), le nom est devenu les Forces populaires du Burundi (FPB) en 2017. Les rapports du Groupe d'experts de l'ONU de la même année retracent la présence de deux groupes au Nord- et Sud-Kivu.

La dynamique avec l'Ouganda est en quelque sorte différente, dans la mesure où il n'y n'avait pas de groupes rebelles opérant en RDC qui représentent une réelle menace pour l'Ouganda en termes de sécurité, même avant le renversement de Mobutu. Alors que l'ADF est un groupe rebelle ougandais qui a opéré à l'est de la RDC depuis les années 90, actuellement elle représente une menace très faible pour le gouvernement ougandais. D'un autre côté, la campagne militaire de l'ADF dans le Grand Nord a tué plusieurs milliers de citoyens congolais depuis sa résurgence en 2014. Des opérations militaires successives de la part des FARDC, la mission de stabilisation de l'ONU au Congo (la MONUSCO) et la brigade d'intervention de la force (FIB)²⁰ ont échoué à mettre fin à la violence.

Même si l'intervention de l'Ouganda en RDC est moins motivée par un environnement politique restrictif qui force ses opposants politiques en exil, ce sont les échecs de sa gouvernance qui encouragent néanmoins sa longue histoire d'interventions opaques et sinistres en RDC. Le nécessité du président Yoweri Museveni à assurer des moyens pour consolider son réseau de népotisme et la cupidité de l'élite civile et militaire s'est traduite par trois décennies d'activités illicites profitables en RDC. Afin de maintenir son accès la richesse de la RDC, les autorités ougandaises ont fomenté des rebellions, par exemple le conflit d'Ituri de 1999 à 2006 entre les Hema et les Lendu dans lequel l'Ouganda a financé et soutenu les deux côtés. Alors qu'il y avait des éléments de compétition géopolitique en jeu, une motivation essentielle pour établir un climat de violence était de créer des conditions propices pour piller l'or du nord-est, les diamants et autres richesses minérales. Le Rapport final du Panel des experts de l'ONU fait part de cette analyse :²¹

'Les forces de défense du peuple ougandais (*Uganda's People's Defence Forces - UPDF*) continue de provoquer des conflits ethniques, comme dans le passé, clairement conscientes que les troubles à Ituri requerra un minimum de présence du personnel de l'UPDF. Le Panel détient des preuves que des officiers de haut-rang de l'UPDF ont pris des mesures pour former des milices locales à servir

19 International Crisis Group, "Averting Proxy Wars", 5-6 ; ainsi que Michelle Nichols et Louis Charbonneau, 'Burundi rebels say trained by Rwandan military - UN experts', *Reuters*, 4 février 2016, [Reuters.com/article/us-burundi-rwanda-un/exclusive-burundi-rebels-say-trained-by-rwandan-military-u-n-experts-idUSKCN0VD04K](https://www.reuters.com/article/us-burundi-rwanda-un/exclusive-burundi-rebels-say-trained-by-rwandan-military-u-n-experts-idUSKCN0VD04K).

20 Créée en 2013, la FIB est composée de troupes de l'Afrique du Sud, du Malawi et de la Tanzanie sous les auspices de la CDAA. Elle opère sous le mandat et le commandement de la MONUSCO, mais a pour finalité de jouer un rôle plus offensif que les soldats de la paix de la MONUSCO, notamment en neutralisant les groupes armés locaux et internationaux opérant dans l'est de la RDC.

21 Le conseil de sécurité de l'ONU, S/2002/1146, 5.

comme des paramilitaires, directement et discrètement sous le commandement de l'UPDF, et capables d'accomplir les mêmes tâches que celle-ci. Il y aura peu de changements dans le contrôle que les Ougandais exercent maintenant sur les flux commerciaux et les ressources économiques. Alors que l'UPDF continue d'armer des groupes armés locaux, seulement de manière moins visible qu'avant, le départ des forces armées ougandaises n'aura vraisemblablement pas d'effet sur les activités économiques de ces puissants individus au nord-est de la République Démocratique du Congo.'

Malgré son rôle déstabilisateur en RDC, l'Ouganda a, au fil de ces dernières décennies, réussi à se construire une image de partenaire stable, constructif et coopératif dans ce voisinage autrement peu accueillant qui inclut le Soudan du Sud, la RCA, la RDC, le Burundi et la Somalie.²² La contribution ougandaise en Somalie au sein de la force de maintien de la paix menée par l'UA – la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) – constitue un important facteur pour véhiculer cette image, semblable au rôle que le pays a joué dans la phase pré- et post-indépendance du Soudan du Sud. Pour les États-Unis, l'Ouganda a aussi joué un rôle clé dans la lutte contre la propagation du terrorisme islamique dans la région est-africaine, et la capacité de l'Ouganda à lutter très tôt contre la pandémie du VIH/SIDA est aussi souvent mentionnée comme une réussite positive. Il s'agit d'une raison clé qui, malgré des inquiétudes croissantes sur la détérioration des conditions politiques en Ouganda, amène des pays comme les États-Unis à dialoguer avec l'Ouganda en tant qu'acteur constructif dans la région.²³ Cette réputation d'acteur stabilisateur a, pour une grande part, permis à l'Ouganda, d'éviter critiques et sanctions en dépit de son passé de trois décennies d'ingérence en RDC et dans la région des Grands Lacs, ainsi qu'au sujet de l'étouffement de l'opposition au niveau domestique.

Tension, compétition et coopération dans la région des Grands Lacs

Ces dernières années, rivalités, compétition et inquiétudes sur la sécurité entre gouvernements ont poussé ces derniers à soutenir des groupes armés hostiles aux autres gouvernements dans la région, en leur allouant des bouées de sauvetage financières, militaires et logistiques auxquelles ces groupes n'auraient pas accès autrement. Cette dernière dynamique s'est manifestée de façon disproportionnée sur le sol congolais.

Les relations Rwanda-Burundi ont été tendues pendant de longues années. Alors que l'équilibre ethnique dans les deux pays est à peu près similaire, les gouvernements post-indépendance ont été majoritairement hutu au Rwanda jusqu'en 1994, et la plupart des gouvernements majoritairement tutsi au Burundi. Dans les deux pays, ces dynamiques ont provoqué des cycles de violence et, finalement, des mouvements rebelles basés sur l'ethnicité et une guerre civile. Les deux pays ont pendant de longues périodes hébergé les

22 Elizabeth Murray, Berouk Mesfin, et Stephanie Wolters, *Weak Ugandan Democracy, Strong Regional Influence* (Washington, DC: Institut US Institute of Peace and Institute for Security Studies, Rapport : 30, septembre 2016).

23 Basé sur des échanges entre l'auteure et des représentants du Département d'État américain dans une fonction antérieure, septembre 2017 et juin 2019.

communautés de réfugiés de l'autre pays, et il y a de très fortes relations entre les élites des deux groupes ethniques au-delà des frontières nationales.

Suite au génocide, la minorité tutsi du Rwanda a dirigé le pays, alors qu'au Burundi la dynamique inverse s'est manifestée depuis la signature des accords de paix d'Arusha en 2002, avec le parti au pouvoir provenant de la majorité hutu. Cela a sans aucun doute influencé, des deux côtés, la perception des dirigeants quant à leur propre sécurité domestique et celle de leur régime. Bien que coopérant en public, la méfiance et la peur ont toujours été présentes en arrière-plan. La crise de 2015 a exacerbé ces tensions : les représentants cadres du gouvernement burundais ont fait des commentaires désobligeants en fonction de critères ethniques, attaquant la communauté tutsi. Par ailleurs, les dirigeants militaires tutsi ont été écartés au sein de l'armée, et le dialogue national orchestré a conduit à la dissolution des clauses des accords d'Arusha qui garantissent un équilibre ethnique au Burundi, une démarche qui favorise la majorité hutu.

D'un autre côté, le Rwanda héberge beaucoup des critiques les plus vocales du Burundi, en tant que membres de la société civile, des journalistes et opposants politiques qui sont partis en exil depuis 2015 – un grand nombre d'entre eux étant des Tutsi. Des rapports documentés ont aussi été publiés montrant que le Rwanda a autorisé des groupes armés à recruter dans les camps de réfugiés au Rwanda.²⁴ Le gouvernement burundais a accusé le Rwanda de soutenir activement ses opposants armés, notamment le mouvement RED-Tabara, alors que le Rwanda a, plus récemment, accusé le Burundi de soutenir le RNC et la coalition P5 des partis d'opposition²⁵ dans lequel le RNC est membre.

La compétition est au cœur de la détérioration des relations entre l'Ouganda et le Rwanda qui, depuis longtemps, se sont disputé le leadership de la région, et se sont combattus activement pour l'accès aux ressources dans l'est de la RDC.²⁶ Au cours des deux dernières années, la relation a chuté vers un nouveau point bas, avec le Rwanda qui accuse l'Ouganda de soutenir le RNC et l'Ouganda accusant le Rwanda d'appuyer l'ADF, d'infiltrer ses services de sécurité²⁷ et de poursuivre illégalement des dissidents anti-rwandais sur son territoire.

Tshisekedi est impliqué, avec l'Angola, dans un processus cherchant à réconcilier les deux présidents. Certains progrès concrets ont été réalisés, y compris un nombre restreint d'échanges de prisonniers de guerre. Au dernier sommet quadripartite à Gatuna (en Ouganda) en février 2020, l'Ouganda a aussi donné son accord pour enquêter les affirmations du Rwanda que Kampala soutenait des rebelles anti-rwandais et prendrait des

24 Nichols et Charbonneau, "Burundi rebels".

25 Le P5 est composé du RNC, du Amahoro People's Congress, des Forces démocratiques unifiées-Inkingi, du People's Defense Pact et du parti socialiste Imberakuri.

26 Les troupes ougandaises et rwandaises se sont confrontées à plusieurs reprises dans la ville de Kinshasa dans la période d'août 1999 à juin 2000. L'hostilité et la tension entre le Rwanda et l'Ouganda ont persisté bien au-delà de ces événements qui avaient clamé la vie de 1 000 civils congolais.

27 En juin 2018, Kale Kahiyura, le chef de la police ougandaise et allié proche de Museveni, fut arrêté et inculpé pour avoir aidé le Rwanda à restituer illégalement des dissidents rwandais implantés en Ouganda.

mesures correctives si celles-ci étaient confirmées.²⁸ Toutefois, alors que l'Ouganda semble être prêt à faire des concessions, notamment en autorisant une enquête dans un camp militaire qui est supposément le QG du RNC, les diplomates régionaux disent que le Rwanda n'est pas investi de la même manière pour aller de l'avant avec le processus.²⁹

En plus d'entraîner potentiellement une escalade de la violence dans la région, les tensions entre les deux pays ont affaibli un peu plus la capacité et la volonté de la Communauté est-africaine (CEA) à agir de manière cohésive sur une résolution sur la crise au Burundi.³⁰ L'Ouganda et le Burundi sont dorénavant d'un côté, tandis que le Rwanda est de l'autre. En conséquence, Museveni a prétendument été réticent à faire pression sur Nkurunziza pour résoudre la crise politique. Ceci a suivi son cours pendant le processus de médiation, que Museveni dirigeait dans son rôle de président de la communauté est-africaine (rôle qui est maintenant passé au Rwanda), mais qui a été dirigé par l'ancien président tanzanien Benjamin Mkapa. Bien que plusieurs rapports de Mkapa à la CEA soient clairs sur le fait que l'échec des pourparlers devrait être attribué au refus du gouvernement burundais de s'asseoir avec ces acteurs qu'il accuse de faire part de l'opposition armée, Museveni a choisi de ne pas exercer de pression sur le régime de Nkurunziza pour participer aux pourparlers. Les autres pays de la CEA n'ont pas réagi non plus.

Autres facteurs/ acteurs géopolitiques

Du côté de la frontière ouest, il existe également des acteurs de taille, tels que l'Angola, qui partage 2 000 km de frontière avec la RDC et qui a aussi joué un rôle important depuis son aide au renversement de Mobutu en 1997. La fin de l'ère Mobutu a aussi marqué la fin de décennies de soutien zaïrois pour les opposants militaires et politiques au Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA), Unita, qui faisait partie du réseau africain des alliés de la Guerre Froide. La RDC et l'Angola ont été des alliés solides depuis cette époque, et l'Angola est intervenu militairement pour aider le gouvernement congolais à plusieurs occasions, par exemple pendant les violences post-électorales entre Kabila et les troupes loyales à l'ancien chef rebelle et candidat présidentiel rival Jean-Pierre Bemba en 2006. Toutefois, cette relation est souvent tendue et déséquilibrée, notamment sur les expulsions de réfugiés congolais de l'Angola et vice versa, et sur qui détient les droits d'exploration pétrolière et gazifière pour les réserves dans l'Océan Atlantique. L'Angola a aussi joué un rôle important en exerçant une pression sur Kabila pour qu'il ne se porte pas candidat pour un troisième mandat et pour qu'il tienne des élections en 2018. Son influence au sein et sur la RDC a aussi été la raison principale pour une diminution des relations entre l'Angola et le Rwanda pour la plus grande part de ces vingt dernières années. Bien que les relations

28 Conseil de sécurité de l'ONU, S/2020/27217-18.

29 Entretiens téléphoniques de S. Wolters avec des diplomates de la région en avril 2020.

30 Ceci n'est pas le seul facteur qui joue. Parmi d'autres facteurs à considérer, on peut constater que la communauté est-africaine (CEA) est une communauté économique régionale (CER), parmi plusieurs, qui est plus focalisé sur l'intégration économique que sur la paix et les questions de sécurité, et qu'avec plusieurs CER, il y a encore une réticence à critiquer les questions internes d'un des états membres. De plus, la tentative de coup en 2015 contre Nkurunziza a fracturé toute possible entente qu'il existait sur comment gérer la crise politique et ses répercussions.

entre les deux pays se soient réchauffés au cours de l'année dernière, la rivalité sur qui peut exercer son influence sur Kinshasa continue de dominer leurs liens.

La politique étrangère congolaise sous Tshisekedi

La première question clé alors est de savoir si la mesure du rôle joué par les intérêts économiques des gouvernements régionaux en RDC est comprise et partagée par la présidence congolaise. La seconde question si Tshisekedi reprend simplement les arrangements hérités de l'ère Kabila et laisser à Kagame la même marge de manœuvre dont celui-ci a bénéficié pendant de nombreuses années au sujet des poursuites de groupes armés à l'est de la RDC. À défaut, Tshisekedi imposera-t-il une nouvelle dimension à cette relation – et, par conséquent dans la dynamique régionale – en insistant sur une plus grande transparence de la part des opérations militaires rwandaises et sur un processus politique qui peut pousser à de plus amples efforts régionaux pour la paix et la stabilisation ? Tandis que ce dernier est le seul moyen pour apporter une paix durable dans la région, cela engendre des risques considérables quant au maintien du status quo et des intérêts clés de Kagame et de Kabila.

Tshisekedi a fait des efforts conséquents et salués pour engager des discussions diplomatiques bilatérales avec des pays clés, en voyageant fréquemment pour rencontrer les présidents ougandais, rwandais et angolais, et en démontrant une grande compréhension de l'importance de ces relations bilatérales pour la RDC. Il a aussi essayé de se créer une image de médiateur régional pour la paix, en lançant, avec l'Angola, le sommet quadripartite pour la paix visant à réconcilier l'Ouganda et le Rwanda.

Mais Tshisekedi a aussi soulevé l'idée de créer une force militaire régionale permettant aux troupes rwandaises, ougandaises et burundaises de poursuivre des groupes rebelles sur le territoire congolais. Cette initiative a le soutien de certains acteurs régionaux comme le Rwanda, mais a été entravée par l'Ouganda et le Burundi qui craignent que le Rwanda puisse l'utiliser pour attaquer leurs pays respectifs.³¹ Une telle entité est une mauvaise idée, vu l les intérêts considérables, économiques et autres, en RDC de la part des puissances régionales, et ainsi, aucun pays ne peut être considéré comme étant neutre. De plus, les opérations rwandaises et ougandaises dans le passé ont causé d'importants dommages collatéraux, notamment des victimes civiles du côté congolais – pour qui le Rwanda et l'Ouganda ont montré une grande tolérance. D'autre part, après 25 années d'ingérences et de déstabilisations presque constantes du Rwanda, la population congolaise demeure hostile à la simple suggestion d'une intervention rwandaise dans l'est de la RDC ou ailleurs. Tshisekedi doit être à l'écoute de ce message – sans tomber dans les travers de l'hostilité

³¹ Entretiens avec des diplomates, Kinshasa, mars 2020; et International Crisis Group, "Averting Proxy Wars".

ethnique envers les Tutsi congolais et la communauté banyamulenge qui en est un symptôme.

Pour le moment, Tshisekedi a établi un certain degré de relation de travail avec Kagame, et les dynamiques ressemblent grandement à celles entre Kagame et Kabila. Cette relation s'est construite sur l'entretien d'intérêts économiques et de sécurité évoluant et interconnectés, d'habitude conduite de manière opaque et sans avoir besoin de rendre des comptes – et permettant à Kagame d'avoir une influence grandissante avec l'intégration de loyalistes rwandais dans les forces de sécurité congolaises, notamment les FARDC. Souvent Kabila a été forcé d'accepter cet arrangement comme un moyen pour apaiser Kagame pendant des crises graves.

Depuis la fin de la guerre en 2002, il y a eu plusieurs phases d'intégrations officielles de troupes rebelles, loyales au Rwanda, à l'intérieur des FARDC. Cela a débuté de manière formelle avec l'intégration en 2003 de troupes du RCD et a continué avec le processus de 'mixage' en 2006 qui a vu les troupes du Conseil national de la défense du peuple (CNDP), mené par Laurent Nkunda, être intégrées de manière partielle dans l'armée congolaise, et suivi par d'autres 'phases' d'intégration des troupes rebelles M23, y compris en 2009.

Le résultat a été la création d'un status quo d'intérêts mutuels assurés d'un point de vue de l'économie et de la sécurité, bénéfique à la fois aux élites politiques et militaires congolaises et rwandaises.³² Ces intérêts persistent encore aujourd'hui et ce sont précisément ces réseaux qui risquent d'être déstabilisés et finalement interrompus par les efforts de Tshisekedi pour mettre fin au cycle de la violence à l'est de la RDC.

Le fait que Tshisekedi ait autorisé les troupes rwandaises à opérer sur le territoire congolais depuis la moitié de 2019 donne raison à l'idée que les mêmes intérêts rwandais déterminent la nature des relations dans cette nouvelle ère.³³ Bien qu'il existait des rumeurs depuis juin 2019, des preuves de la présence de troupes rwandaises à l'est de la RDC ont initialement été lacunaires et difficiles à démontrer.³⁴ Toutefois, à la mi-2020, l'étendue et la nature des actions de l'armée rwandaise dans l'est de la RDC sont devenues plus claires, avec de nombreuses sources commençant à documenter sa présence. Selon des groupes de la société civile congolaise, le Groupe de recherche du Congo, des rapports de Radio France Internationale (RFI), et des entretiens conduits par l'auteure, des forces

32 Jason Stearns, Judith Verweijen, et Maria Eriksson Baaz, *The National Army and armed groups in the eastern Congo – Untangling the Gordian Knot of insecurity* (Londres: Rift Valley Institute, Projet Usalama, 2013).

33 Sonia Rolley, "Militaires rwandais en RDC [1/2]: Kigali mène-t-elle une guerre secrète", *Radio France Internationale*, 23 avril 2020, <http://www.rfi.fr/afrique/20200422-militaires-rwandais-en-rdc-kigali-m%C3%A8-t-elle-une-guerre-secr%C3%A8te-12>; Sonia Rolley, "Militaires rwandais en RDC: quelles preuves [2/2]", *Radio France Internationale*, 24 avril 2020, <http://www.rfi.fr/afrique/20200423-militaires-rwandais-en-rdc-quelles-preuves-22>.

34 Entretiens avec des dirigeants de la société civile et des analystes, Johannesburg et Kinshasa, entretien par S. Wolters), 2019-2020.

spéciales rwandaises et des soldats ont été activement à la poursuite de groupes rebelles rwandais anti-gouvernement dans le Nord et le Sud-Kivu depuis la mi-2019.³⁵

En septembre et novembre 2019, plusieurs membres de hautement placés au sein des FDLR ont été tués, officiellement suite à des attaques de l'armée congolaise, mais beaucoup plus probablement par des forces spéciales rwandaises.³⁶ Plusieurs autres dirigeants et membres cadres du RNC ont aussi été tués dans des circonstances similaires. Le 26 avril 2020, Kagame a formellement nié les allégations, disant qu'il n'y avait aucune troupe rwandaise sur le sol congolais.³⁷ Tshisekedi a lui aussi publiquement nié la présence de troupes rwandaises.

De telles opérations militaires clandestines seules seraient uniquement la dernière manifestation visible d'une analyse tronquée sur les causes de l'instabilité dans la région. Sans l'accompagnement d'un processus politique, cette approche militaire seule échoue dans son ambition de faire face aux intérêts plus vastes de Kagame, ou à anticiper comment ces intérêts pourraient changer ou pourraient être exploités dans l'intérêt de la stabilité régionale. Par exemple, Kagame veut-il réellement éliminer, une fois pour toute, tout groupe armé qui représente une menace pour le régime rwandais dans la région est de la RDC? Il est plus probable que le gouvernement rwandais soit sincèrement inquiet des activités du RNC et du P5 et leur potentiel de se développer en réelle menace pour le Rwanda, ce que les FDLR ne sont plus.

Des opérations militaire seules, cependant, ne résoudre pas les questions de longue date qui poussent au conflit, mais reportent tout simplement le processus politique et le dialogue qui doivent faire partie du processus destiné à favoriser la paix et une stabilité durable. Cela mettrait également la RDC en position défavorables, perpétuant de vieux schémas et relations de pouvoir entre les pays des Grands Lacs -, et rendant la RDC à nouveau passive plutôt qu'un acteur actif quant aux questions portant sur sa propre sécurité et celle de ses citoyens.

Des initiatives de paix régionales

Dans les années suivant la fin de la guerre du Congo en 2002, les voisins de la RDC ont continué à remplir un rôle de déstabilisateur dans le pays. La violence armée en RDC n'est, bien sûr, pas uniquement menée par les groupes armés régionaux ou soutenus dans la région. Cela dit, tant qu'ils demeurent présents sur le sol congolais, il ne peut y

35 Les principales cibles de ces actions ont été les principaux groupes rebelles anti-rwandais tels que les FDLR, le Conseil National pour le renouveau et la démocratie (CNRD), le Rassemblement pour l'unité et la démocratie (RUD)), les deux étant des groupes dissidents des FDLR, et de le RNC, un groupe mené par un ancien proche allié de Kagame, le général Kayumba Nyamwasa. [l'auteur doit confirmer que ces changements sont corrects].

36 Rolley, "Militaires rwandais".

37 Romain Gras, 'Kagame Denies Rwandan Military Presence in eastern DRC', *The Africa Report*, 30 avril 2020. <https://www.theafrica-report.com/27107/kagame-denies-rwandan-military-presence-in-eastern-RDC/>.

avoir de stabilité. Bien qu'aucun des groupes rebelles régionaux actifs pendant cette période n'aient eu la capacité de renverser le gouvernement de Kinshasa, ils ont détruit une grande partie du tissu socio-économique de l'est de la RDC, déclenché un nombre incalculable d'insurrections locales, créé d'autres incitations à l'instabilité, déplacé des millions de personnes et détruit leurs moyens de subsistance. Le cycle de violence a aussi coûté plusieurs milliards de dollars au gouvernement congolais et à la communauté internationale plusieurs milliard de dollars qui auraient pu être dépensés autrement, notamment dans la reconstruction de l'état congolais.

Malgré tout cela – et malgré le fait que les voisins de la RDC sabotaient activement le travail de la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC), qui deviendra MONUSCO,³⁸ aussi bien que celui de l'UE et bien d'autres donateurs et acteurs internationaux–, ce ne fut pas avant 2012, quand le M23 prit le contrôle de Goma, que la communauté internationale mit de la pression sur le Rwanda pour son rôle de soutien au M23. À ce moment-là, même les États-Unis, l'un des alliés les plus proches du Rwanda, critiqua de manière répétée le Rwanda pour son soutien au M23 et annula 200 000 USD en aide militaire.³⁹ Bien que retardée, la réponse marqua un tournant décisif : depuis lors, il n'y a plus eu de groupe rebelle de grande ampleur soutenu par le Rwanda et en opération dans l'est rwandais.

En 2012-2013, la résurgence du M23 suscita aussi des actions de la part d'acteurs régionaux comme l'Union africaine (UA), la CIRGL et la CDAA. Cette dernière, dont la RDC est le seul membre de la région des Grands Lacs, prit dès le début vigoureusement position contre le M23. Cette prise de position refléta aussi l'opinion de la CDAA, à savoir que l'un de ses membres était menacé par une agression externe.

La CIRGL, qui comprend tous les quatre pays centraux des pays des Grands Lacs, fut aussi impliqué.

Puis, sous la présidence ougandaise, la CIRGL proposa une force militaire 'neutre', composée de troupes de la région – comprenant l'armée congolaise et les soutiens ougandais et rwandais du M23. Cette idée fut cependant abandonnée, puisque les pays étaient eux-mêmes trop engagés dans le conflit et ne pouvaient être considérés comme neutres. La CIRGL, à ce moment-là, mena des pourparlers de paix entre la RDC et les rebelles, connus sous le nom de négociations de Kampala et qui s'étalèrent longuement durant la fin de 2013 et jusqu'au début de 2014.

Dans l'intérim, la CDAA opta pour l'idée d'une force militaire pour contrer l'insurrection. La Tanzanie, le Malawi et l'Afrique du Sud formèrent en fin de compte la FIB. La CDAA avait

38 MONUC fut établi par la résolution 1279 du Conseil de sécurité des NU en juillet 1999. Il fut renommé MONUSCO suivant la résolution 1925 du Conseil de sécurité des NU le 28 mai 2010, pour refléter le rôle de stabilisation post-conflit de la mission.

39 Joe Bavier, "US cuts military aid to Rwanda over Congo rebelle support", Reuters, 21 juillet 2012, <https://www.reuters.com/article/uk-congo-rwanda-usa-idUKBRE86K0AU20120721>; et Lesley Wroughton, "US tells Rwanda to stop support for M23 rebels in Congo", Reuters, 23 juillet 2013, <https://www.reuters.com/article/us-congo-democratic-un/u-s-tells-rwanda-to-stop-support-for-m23-rebelles-in-congo-idUSBRE96M10P20130723>.

souhaité que cette force agisse sous la tutelle de l'UA, mais pour des raisons financières, la FIB finalement rejoignit la MONUSCO.

Les facteurs géopolitiques de la région se manifestent aussi dans les différentes communautés économiques régionales ainsi que dans les mécanismes régionaux impliqués dans les Grands Lacs. Sur le plan géopolitique, le déploiement d'une force 'd'Afrique australe' dans les Grands Lacs irrita la CIRGL et ses membres-clés en distinguant entre la CIRGL et le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi, d'un côté, l'Afrique du Sud, l'Angola, la Tanzanie, la RDC et la CDAA de l'autre côté.

De plus, et pour la première fois depuis presque 20 ans de conflit régional à l'intérieur ou à proximité de la RDC, la crise du M23 prompta l'UA et l'ONU, avec le soutien de la CIRGL et de la CDAA, à initier un processus de paix régionale. Celui-ci culmina avec la signature de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération (ACPSC, PSC-F en anglais) à Addis Abeba en février 2013.

Les organismes régionaux⁴⁰

L'Accord-Cadre pour la Paix, la Sécurité et la Coopération (ACPSC)

L'ACPSC fut signé par les pays-clés des Grands Lacs – l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la RDC – et sept autres pays⁴¹ juste quelques mois après la brève prise de contrôle de Goma par le groupe rebelle M23. L'ONU, l'UA, la CDAA et la CIRGL sont les garants de l'ACPSC (les 11+4).

Son objectif principal est de stabiliser les relations de la région et d'engager les pays signataires à s'abstenir de s'ingérer dans les pays voisins et de soutenir des groupes rebelles hostiles à d'autres pays. De plus, il engage la RDC à entreprendre un nombre de réformes internes, y compris une réforme du secteur de la sécurité, une décentralisation et une gouvernance améliorée.

L'ACPSC a, sur les sept dernières années, été un forum efficace pour maintenir le dialogue à un niveau régional. Le bureau de l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la région des Grands Lacs (OESG-GL) agit en tant que secrétaire pour l'ACPSC, organisant des réunions du comité de support technique de l'ACPSC plusieurs fois par an, et tenant une réunion du Mécanisme régional de suivi (MRS) avec les chefs d'état une fois par an. En tant que tel, il a aidé à maintenir le dialogue sur des questions-clés liées à l'ACPSC lui-même et à la paix et aux questions de sécurité dans la région. Il s'agit d'un forum pour traiter d'enjeux tels que le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), la sécurité des frontières, le partage d'information et de renseignements (en se basant sur des mécanismes établis par la CIRGL). Sans ce forum, il est fort probable que

40 Cette liste n'inclut que les membres concernés avec les questions de la paix et de la sécurité et exclut la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), est composée du Rwanda, Burundi et de la RDC.

41 Le Soudan du Sud, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Angola, la Zambie, la RCA, et la République du Congo.

plusieurs enjeux et problèmes n'auraient pas été traités et auraient pu potentiellement mener à une escalade des tensions et de la violence.

Toutefois, l'ACPSC ne peut fonctionner qu'avec l'engagement de ses signataires : il ne peut imposer à des pays qui manquent de volonté politique d'effectuer des changements et de mettre fin au cycle d'instabilité dans la région. Comme conséquence, l'ACPSC n'a pas pu réaliser des avancées substantielles pour répondre aux éléments moteurs d'instabilité dans la région. Les pays signataires ont rendu hommage à l'ACPSC sur les sept dernières années, mais une coopération tangible sur les questions de sécurité demeure à son minimum. L'accord cadre de paix en lui-même intègre un point focal sur les difficultés de gouvernance en RDC - autorisant des pays comme le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi à considérer que leur situation interne ne fait pas partie de la dynamique du conflit.

BOX 1

Engagements des pays de la région sous l'ACPSC pour la RDC et la région :

- Ne pas s'ingérer dans les affaires internes des pays voisins ;
- Ne pas tolérer, ni donner son assistance ou soutien à toute forme de groupe armé ;
- Respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale des pays voisins ;
- Renforcer la coopération régionale en approfondissant l'intégration économique avec une attention particulière accordée à l'exploitation des ressources naturelles ;
- Respecter les préoccupations et intérêts légitimes des pays voisins, en particulier en lien avec la sécurité ;
- Ne pas abriter ou fournir de protection de toute sorte aux personnes accusées de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, d'actes de génocide ou de crimes d'agression, ou des personnes qui tombent sous un régime de sanctions de l'ONU ; et
- Faciliter le travail de la justice à travers une coopération judiciaire dans la région.

Engagements du gouvernement de la RDC sous l'ACPSC pour la RDC et la région :

- Continuer et renforcer la réforme du secteur de la sécurité, en particulier au sein de l'armée et de la police ;
- Consolider l'autorité de l'État, en particulier dans l'est de la RDC, et prévenir la déstabilisation des pays voisins par des groupes armés ;
- Faire avancer la décentralisation ;
- Promouvoir le développement économique, y compris l'expansion des infrastructures et la prestation des services sociaux basiques ;

- Promouvoir des réformes structurelles des institutions du gouvernement, y compris des réformes financières ; et
- Promouvoir les programmes de réconciliation, de tolérance et de la démocratisation.

Engagements de la communauté internationale :

- Le Conseil de la sécurité de l'ONU demeurera saisie de l'importance du soutien de la stabilité à long-terme de la RDC et de la région des Grands Lacs ;
- Un engagement renouvelé par les partenaires bilatéraux à rester engagés en soutenant la RDC et la région, comportant les moyens nécessaires pour assurer une durabilité à long-terme et pour soutenir la mise en œuvre des protocoles et des projets prioritaires du Pacte sur la sécurité, la stabilité et de le développement dans la région des Grands Lacs ;
- Un engagement renouvelé de travailler vers la revitalisation du CEPGL et de soutenir la mise en place de son programme de développement économique et d'intégration régionale ;
- Une revue stratégique de la MONUSCO qui a pour vocation de solidifier et soutenir le gouvernement [de la RDC] à traiter de ses problèmes de sécurité et à entendre l'autorité de l'État ; et
- Nommer un Envoyé spécial de l'ONU pour soutenir les efforts à l'obtention de solutions durables dans un plan à voies multiples qui permet la convergence de toutes les initiatives en cours.

Néanmoins, l'accord a le potentiel d'être un forum constructif qui pourra faire avancer le dialogue sur les questions-clés et actuelles concernant la paix et la sécurité dans la région et de travailler en tandem avec une médiation de plus haut-rang. La raison première de repositionner l'ACPSC comme un forum pour des discussions politiques de haut-rang entre chefs d'états est que l'accord de 2013 fournit déjà une feuille de route pour la paix régionale, avec tous les pays s'engageant à ne pas déstabiliser les états voisins de quelque manière que ce soit. De plus, cet organisme est un forum familier, où les acteurs de la région de différents secteurs et niveaux du gouvernement sont habitués à se rencontrer les uns les autres pour discuter des questions de la paix et de la sécurité sur le plan régional. Malgré ses faiblesses, et son rythme relativement lent, l'ACPSC a réussi à maintenir le dialogue régional au cours des sept dernières années, ce qu'aucun autre mécanisme régional – notamment la CIRGL – ou la Communauté Économique Régionale (CER) n'a été capable de faire.

L'accord de l'ACPSC fournit déjà une feuille de route complète quant au traitement de l'instabilité dans la région. En plus, sa neutralité et son inclusivité – il inclut des pays

essentiels tels que l'Angola, l'Afrique du Sud et la Tanzanie – de même que sa connexion aux acteurs-clés régionaux de la paix et de la sécurité, continentaux et internationaux à travers ses garants, en font une structure existante adaptée au soutien d'un processus de paix régional.

Ces dernières années, l'ACPSC a réussi à faire coopérer les pays signataires de manière plus étroite sur des questions-clés telles que le partage d'informations et de renseignements. Cette démarche a représenté un pas significatif et montre une tendance que l'ACPSC et son secrétariat ont et devraient continuer à encourager. Le Mécanisme conjoint de vérification élargie (MCVE), établi en 2013 par la CIRGL, est un élément-clé des dispositions de sécurité inter-frontières sous l'ACPSC. Toutefois, la mise en œuvre est un peu lacunaire et inégale, signifiant que certains lieux sont patrouillés et surveillés de façon conjointe alors que d'autres lieux ne le sont pas.

Le rôle d'un centre de partage des renseignements – aussi établi originellement par la CIRGL – a été étayé en juin 2019 quand les chefs du renseignement du Rwanda, de l'Ouganda, de la RDC et du Burundi ont tenu leur première réunion à Kinshasa avec des discussions substantielles concernant l'amélioration du partage d'informations.

En même temps, cependant, de nombreux défis demeurent : les pays signataires n'ont pas fait de progrès vis-à-vis de leur engagement à développer une stratégie commune de sécurité pour neutraliser et désarmer les groupes armés de la région. Ils n'ont pas non plus établi des commissions bilatérales communes pour traiter des questions transfrontalières entre états membres.

Cependant, il y a une constatation au niveau de l'Envoyé spécial de l'ONU pour la région des Grands Lacs, Huang Xia, que le moment présent représente une opportunité :⁴²

'L'élan pour progresser, généré par le nouveau gouvernement en République Démocratique du Congo depuis plus d'un an, continue d'être prometteur pour le pays et pour la région. Avec le soutien constant de la communauté internationale, ces pays peuvent prendre la voie d'une paix, d'une stabilité et d'un développement durable... Les développements positifs constatés durant cette période nous rappellent à quel point la volonté politique est cruciale pour la poursuite et le maintien de la paix et de la sécurité dans la région des Grands Lacs. J'encourage vivement le Conseil de sécurité et les autres partenaires internationaux de continuer à donner leur soutien aux dirigeants de la région et de les aider à saisir les opportunités présentes, et à prendre des mesures décisives pour relever ces défis de longue date.'

Le Secrétaire général des NU António Guterres s'est aussi engagé à explorer de nouvelles approches pour la résolution de conflits dans les Grands Lacs et a requis l'élaboration d'une

⁴² Conseil de Sécurité de l'ONU, *S/2020/272 Implementation of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region*, Rapport du Secrétaire général, 3 Avril 2020. (New York: 3 avril 2020), 15-16.

nouvelle approche concernant la façon dont l'ONU traite la gestion de conflits dans les Grands Lacs :⁴³

'J'ai demandé à mon Envoyé spécial de développer, en proche collaboration avec les parties prenantes et les partenaires concernés, une stratégie pour la paix et la sécurité dans la région des Grands Lacs. Son objectif est d'évaluer le soutien des Nations Unies pour la prévention de conflit et la consolidation de la paix dans la région. J'encourage vivement que les signataires et les garants de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération et tous les autres partenaires soutiennent mon Envoyé Spécial et son Bureau dans la formulation d'une nouvelle stratégie.'

Cet appel en faveur d'une nouvelle stratégie régionale pour la participation de l'ONU dans les Grands Lacs représente une réelle opportunité pour remettre les enjeux fondamentaux au centre de la conversation régionale sur les défis contre l'instabilité dans les Grands Lacs, et de construire un nouveau processus politique cherchant à traiter et à redresser ces problèmes de longue date. Il est essentiel que l'élaboration d'une nouvelle stratégie soit utilisée pour que les gouvernements régionaux participent aux questions difficiles sur leur rôle dans cette instabilité, et de recevoir leur appui pour une analyse plus profonde sur comment l'instabilité dans la région peut et doit être adressée.

La CIRGL

La CIRGL fut formé en 2006 en tant que mécanisme de support pour la paix dans la région des Grands Lacs. Il regroupe tous les pays des Grands Lacs et a essentiellement été fondé en tant que forum visant la promotion de la stabilité à travers la région.

'La première secrétaire générale de la CIRGL, Mme Liberata Mulamula (2006-2011) essaya d'établir la CIRGL comme une Organisation régionale africaine reconnue par l'UA. Cependant, à ce moment-là, la décision avait déjà été prise qu'il n'y aurait plus de création de CER et de Mécanismes régionaux. La CIRGL fut autorisé à rejoindre l'UA en tant qu'observateur, soutenu par un Mémoire de Compréhension entre les deux organismes, mais pas en tant que parti décisionnaire. Une personne interrogée nota que la 'CIRGL a été créé comme centre de conférence pour traiter des conflits à l'est de la RDC, en particulier, mais il a étendu ses responsabilités et s'est développé en organisation qui, de facto, se comporte comme un Mécanisme Régional – une fonction qu'elle ne pouvait pas vraiment accomplir jusque-là.'⁴⁴

Au fil des années, la CIRGL a mené de précieuses initiatives telles que son MCVE qui a le mandat d'enquêter sur des dynamiques de sécurité et incidents le long des frontières des états membres. Le MCVE a été un élément important pour la mise en œuvre des principes

43 Conseil de sécurité de l'ONU, *Implementation of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region*, (New York: l'auteur doit ajouter une date), 17.

44 Volker Hauk, *Understanding the International Conference on the Great Lakes Region, More than a Conference Platform?* Centre européen de gestion des politiques de développement (Bruxelles: Mars 2017), 7.

de l'ACPSC. C'est un modèle positif pour la coopération régionale de sécurité qui devrait et pourrait être encore plus consolidée.

Toutefois, le positionnement de la CIRGL sur la paix et la sécurité ont, sur les sept dernières années, dans une large mesure, été influencé et conduit par l'état en charge de la présidence tournante⁴⁵ et la CIRGL est parfois considérée comme un forum manquant de neutralité. De plus, plus récemment, elle a été considérablement fragilisée par des coupures budgétaires, ayant pour conséquence un affaiblissement de sa fonction avec un peu plus qu'un secrétariat. Comme d'autres organisations régionales, elle n'a pas été capable de s'établir en tant qu'entité supra-nationale opérationnelle capable d'imposer des décisions sur la paix et la sécurité régionale dans la région des Grands Lacs. Cela représente un problème pour nombre de raisons, notamment parce que cela signifie que la seule entité qui regroupe tous les pays-clés des Grands Lacs n'est pas apte d'agir comme plateforme efficace pour des discussions politiques importantes sur des questions de paix et de sécurité.

CDAA

La CDAA, d'un autre côté, n'inclut pas le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi, et constitue également une CER plus focalisée sur l'Afrique australe que sur la région des Grands Lacs. La CDAA a des précédents, depuis la guerre congolaise de 1998 à 2002, elle est intervenue du côté de la RDC et représente un interlocuteur qui n'est généralement pas accepté par le Rwanda ou l'Ouganda dans le cadre des Grands Lacs. Alors que la CIRGL et la CDAA ont brièvement travaillé ensemble de manière rapprochée entre 2014 et 2018, en ayant des sommets communs sur la RDC, ceci s'est passé durant la présidence angolaise de la CIRGL, une période où l'Angola, également un état membre de la CDAA, imposa une plus grande coopération entre les deux organisations, favorisant fortement le programme politique de la RDC.

Il est toutefois important que la CDAA, un co-signataire de l'ACPSC et de l'entité qui constituait le FIB, joue un rôle de soutien dans n'importe quel processus politique régional.

C'est particulièrement important puisque, l'Afrique du Sud et l'Angola sont, avec la RDC, des états membres de la CDAA. L'Angola a toujours été un acteur important en RDC. Sa

45 Quand l'Ouganda a eu la présidence tournante de la CIRGL de 2009 à 2013, sa gestion des questions de la paix et de la sécurité dans la région fut largement orientée en faveur du Rwanda et de l'Ouganda en particulier. Par exemple, il prit l'initiative sur un dialogue politique entre les rebelles M23 et le gouvernement de la RDC. Il proposa aussi, avec le soutien du Rwanda, que la CIRGL forme une force militaire 'neutre' pour intervenir dans l'est de la RDC au sommet de la crise M23. Cette proposition fut rejetée du fait qu'aucun des pays voisins était en fait neutre dans le conflit de l'est de la RDC et l'idée d'une force militaire africaine pour stabiliser l'est de la RDC fut finalement reprise par la CDAA. Cela deviendra en définitive une force menée par l'ONU, financée par le FIB, composée des membres de la CDAA, la Tanzanie, l'Afrique du Sud et le Malawi. Ensemble avec les FARDC et d'autres troupes MONUSCO, la FIB vainquirent le M23 de façon militaire avant que le processus de Kampala ne soit arrivé à terme. Quand l'Angola reprit la présidence tournante de la CIRGL à la fin de 2013, l'orientation politique de cette organisation évolua et s'aligna beaucoup plus sur les intérêts du gouvernement de la RDC et de la CDAA de manière générale. De nombreux sommets CDAA-CIRGL se sont tenus sous la présidence de l'Angola, prenant fin en décembre 2017.

relation avec le Rwanda a historiquement été définie par une rivalité quant à l'influence exercée sur Kinshasa.⁴⁶

La CEA (la Communauté est-africaine)

Dès l'entrée en fonction de Tshisekedi, il a annoncé son intention d'intégrer la RDC dans la CEA, la CER qui compte actuellement comme états membres l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, le Soudan du Sud et le Kenya. Cette démarche a été publiquement soutenue par Kagame, qui présentement tient la présidence tournante de la CEA. Il existe plusieurs raisons qui motiveraient une telle offre de Kagame : premièrement, indiquer son soutien à Tshisekedi et consolider un peu plus leur alliance. Deuxièmement, si la RDC rejoint la CEA, les discussions sur la paix et la sécurité dans la région des Grands Lacs évoluent vers une plateforme où Kagame détient plus d'influence et de contrôle, – mettant la CDAA sur la touche en tant qu'acteur régional. Les deux motivations sont plus guidées par les intérêts bilatéraux du Rwanda que de ceux plus larges de la CEA.

Malgré des différends occasionnels,⁴⁷ la CEA est l'une des CER les plus opérationnelles sur le continent, surtout en matière économique, où elle a fait des progrès considérables. Économiquement, il est intéressant pour la RDC de faire partie de la CEA étant donné les échanges commerciaux entre la partie est du pays et le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi et même la Tanzanie, en plus du développement de projets d'infrastructure en Afrique de l'Est bénéfiques à la RDC de l'est sur le long terme. Une adhésion à la CEA pour la RDC pourrait être particulièrement avantageuse afin d'apporter une plus grande transparence et plus de régulations dans le secteur des exploitations minières, et d'autres activités commerciales illicites et de contrebande dans cette région.

Toutefois, comme démontré par la gestion de la crise burundaise, les états membres sont très partagés sur comment traiter des défis liés à la paix et à la sécurité. Cette division serait sans doute encore plus évidente lorsqu'il s'agit de questions liées à la RDC, étant donné que l'Ouganda et le Burundi formeraient un bloc, le Rwanda et potentiellement la Tanzanie, un autre. Pour le moment, il n'y a pas eu d'avancée concrète sur la question. Pourtant, du fait des possibles motivations pour permettre l'adhésion de la RDC, et la réalité géopolitique actuelle des politiques de la CEA, cela peut être considéré comme un forum viable et neutre afin de résoudre les défis sur la paix et la sécurité des Grands Lacs.

Conclusion

Afin de mettre fin à des décennies de violence et prévenir une escalade de violence liée aux tensions grandissantes entre les pays-clés de la région des Grands Lacs, un nouveau

46 Philipp Roessler et Harry Verhoeven, *Why Comrades Go to War, Liberation Politics and the Outbreak of Africa' Deadliest Conflict* (Londres: Hurst and Co, 2016), 222-228.

47 ???

processus de paix de haut-rang est nécessaire. Celui-ci doit être appuyé par une nouvelle analyse du conflit régional et un exercice de cartographie des acteurs des conflits pour déterminer les éléments incitatifs et dissuasifs pour la paix et la stabilité dans la région. Ceci doit mener à un dialogue de haut-niveau entre les chefs d'état avec une liste des enjeux principaux.

Une telle initiative doit être accompagnée par des réorientations en politique extérieure internationale, vers une approche globale de la région de ses pays-clés. Des structures existantes telles que le bureau de l'OSESG-GL et le réseau existant d'Envoyés spéciaux internationaux, ainsi que le groupe de contact international peuvent et doivent soutenir un tel effort de médiation de haut-niveau et qui serait idéalement mené par un médiateur nommé par l'UA.

Recommandations

Pour l'UA

- Nouer le dialogue avec les présidents de la RDC, de l'Ouganda, du Rwanda et du Burundi sur les dynamiques régionales de paix et de sécurité et le besoin d'un processus politique régional pour traiter des tensions grandissantes, des différents facteurs de violence domestique, des activités économiques illégales, ainsi que des problèmes de gouvernance au niveau national.
- Désigner un ancien chef d'état pour diriger et agir en tant que médiateur dans ce processus.
- S'assurer que le défi de la paix régionale soit régulièrement à l'ordre du jour du Conseil de la paix et de la Sécurité de l'UA.

Pour la CCAD et la CIRGL

- Travailler ensemble pour résoudre les questions de la paix et de la sécurité dans la région des Grands Lacs.
- Chercher à discuter ouvertement des différences politiques entre états membres et avec les deux organisations sur les approches à poursuivre sur la paix et la sécurité dans la région des Grands Lacs.
- Chercher à harmoniser et à créer des synergies entre des initiatives existantes – la FIB de la CCAD, l'OSESG-GL et le JIFC de la CIRGL – en soutien de la paix et la stabilité régionale.

Pour le bureau de l'OSESG-GL

- Agir comme base fonctionnelle du processus politique à portée régionale.
- Intégrer une feuille de route pour la paix dans l'ACPSC.
- Agir en tant que soutien au médiateur de l'UA.
- Aligner l'ACPSC et les priorités régionales additionnelles.
- Participer à l'élaboration de nouvelles stratégies pour gérer de manière efficace les ressources naturelles dans la région, conforme au mandat existant de promotion du développement économique régional.
- Continuer à agir comme organisateur des réunions de l'ACPSC et à produire des rapports d'avancement.

Pour la communauté internationale

- Chaque pays devrait individuellement élaborer une stratégie régionale sur les enjeux de la paix et de la sécurité dans la région des Grands Lacs.
- Les Envoyés spéciaux bilatéraux devraient soutenir et s'impliquer dans le processus politique régional sous la direction du médiateur africain.
- Le Groupe de contact international des Grands Lacs, qui inclut l'Angola et l'Afrique du Sud, devrait être adapté pour soutenir un tel processus.
- La communauté internationale devrait soutenir la région en élaborant et en adhérant à un nouveau système de gestion pour l'exploitation et le traçage des ressources naturelles congolaises.

Conseil de Sécurité de l'ONU

- Inscrire la situation régionale dans la région des Grands Lacs à l'ordre du jour du Conseil de sécurité de l'ONU.
- Mandater le Groupe des experts, ou un nouveau groupe, à enquêter sur les allégations de soutiens de l'Ouganda, du Rwanda, du Burundi et de la RDC aux groupes rebelles dans la région.
- Imposer des sanctions à toute personne impliquée dans le commerce illicite de minerais dans la région.

Pour le gouvernement de la RDC

- Formuler des objectifs clairs en matière de politique extérieure concernant les interactions avec les états voisins des Grands Lacs.
- Établir une cellule de diplomatie spéciale à l'échelon présidentiel capable de soutenir le processus politique.
- Soutenir des réformes législatives qui peuvent appuyer et encourager de manière constructive la formalisation des activités minières dans l'est de la RDC.
- Explorer toutes les options légales à l'encontre des acteurs congolais impliqués dans l'exploitation illégale de minerais congolais.

Pour les gouvernements de la RDC, du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi

- Reconnaître que le status quo qui a prévalu dans la région des Grands Lacs est détrimental à leur propre sécurité et que la situation actuelle n'est plus durable.
- S'engager et piloter un processus politique régional qui reconnaît la souveraineté et les droits des pays des Grands Lacs.
- Coopérer pour transformer l'économie illicite dans l'est de la RDC en économie formelle, connectant les pays de la région et bénéficiant à tout le monde.

Author

Stephanie Wolters

est une chercheuse principale auprès de SAIIA. Stéphanie a travaillé dans la région des Grands Lacs depuis plus de 20 ans. Ses recherches se focalisent sur les dynamiques politiques et dynamiques de conflit dans la région des Grands Lacs, les affaires étrangères dans la zone des Grands Lacs et en Afrique australe, ainsi que sur les élites et les changements politiques. Par ailleurs, elle est aussi la directrice de recherches et de la rédaction d'Okapi Consulting, une organisation internationale qui oeuvre à réduire les conflits violents par le biais des médias et de projets de recherche en zones de conflits.

Acknowledgement

SAIIA tient à remercier l'Agence suédoise de développement internationale (SIDA) et Okapi Consulting pour leur généreux soutien à ce travail.

L'auteur tient également à remercier Hans Hoebeke pour ses commentaires et suggestions.



À propos de SAIIA

SAIIA est un groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental dont les principaux objectifs stratégiques sont d'apporter une contribution efficace aux politiques publiques et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales, en mettant particulièrement l'accent sur les questions et préoccupations africaines. Les articles occasionnels de SAIIA présentent des analyses actuelles et incisives, offrant une variété de perspectives sur des questions politiques clés en Afrique et au-delà.

Image de couverture

A Ugandan police officer stands guard at the Mpondwe check point at the border with the DRC. Countries in Africa's Great Lakes region launched an intelligence nerve centre in Uganda on February 18, 2017 to better coordinate the fight against a rebel group responsible for massacres in neighbouring DRC. The centre in Kasese, Uganda, will be manned by eight security experts from Uganda, DRC, Tanzania and Kenya, with an unspecified number of staff working under them (Isaac Kasamani/AFP via Getty Images)

Tous les droits sont réservés. Le droit d'auteur est dévolu à l'Institut SA des affaires internationales et aux auteurs, et aucune partie ne peut être reproduite en tout ou en partie sans l'autorisation expresse, par écrit, de l'éditeur.



Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 (0)11 339-2021 · Fax +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za