

Note n°4 - 2014

Coup d'arrêt dans la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix en RDC et dans la région des Grands Lacs

GÉRARD GEROLD, MATHIEU MÉRINO

Novembre 2014



SOMMAIRE

RÉSUMÉ / ABSTRACT	3
INTRODUCTION L'ACCORD-CADRE D'ADDIS-ABEBA : UNE TENTATIVE « NOUVELLE » DE SOLUTION AUX CRISES CONGOLAISE ET RÉGIONALE ?	4
1 – L'OBSTACLE DU FDLR (FRONT DÉMOCRATIQUE POUR LA LIBÉRATION DU RWANDA) 6	6
2 – LA PRIMAUTÉ DES INTÉRÊTS NATIONAUX	7
3 – LA NOUVELLE APPROCHE STRATÉGIQUE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	8
4 – LA MULTIPLICATION DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES	11
CONCLUSION TEMPORAIRE	12

Résumé / Abstract

- Malgré près d'une douzaine d'accords de paix, de négociations et d'initiatives de réconciliation, la communauté internationale n'est pas parvenue, en quinze ans, à résoudre les conflits récurrents dans la région des Grands Lacs, ni à reconstruire, en République Démocratique du Congo (RDC), des institutions légitimes et stables. L'Accord-cadre signé sous les auspices de l'Union Africaine (UA) et des Nations Unies (ONU), à Addis-Abeba, en février 2014, semblait tirer les leçons des échecs passés. Il prévoit, en effet, de s'attaquer aux causes profondes de la crise qui sont à la fois régionales et congolaises, d'impliquer plus vigoureusement les acteurs régionaux ainsi que leurs organisations – Conférence Internationale pour la Région des Grands Lacs (CIRGL) et Communauté pour le Développement de l'Afrique australe (SADC) – dans sa résolution, de mettre en place un double mécanisme de suivi, chapeauté par des responsables onusiens de haut niveau et enfin, de donner à la Mission de stabilisation des Nations Unies au Congo (MONUSCO) une nouvelle Brigade d'intervention plus efficace.
- Un an après sa signature, tous les observateurs constatent que la mise en œuvre de l'Accord-cadre est en panne et que les responsables, multilatéraux ou nationaux, ne semblent pas en mesure de la relancer. La question du désarmement des combattants du Front Démocratique de Libération du Rwanda (FDLR), que le Rwanda a mis, depuis 1996, au centre de toute solution de la crise, s'est une fois encore révélée comme un obstacle infranchissable ; la dure réalité des intérêts économiques nationaux et les stratégies de développement divergentes qui en découlent ont continué à fissurer les organisations sous régionales et ont considérablement affaibli leur impact ; les conséquences sur les États de la Région de la nouvelle approche « anti-terroriste et sécuritaire » des problèmes de la région par la communauté internationale ont changé l'ordre des priorités et la hiérarchie des alliances. Enfin, les agendas électoraux chargés dans plusieurs pays de la zone (Burundi, Congo, RDC et Rwanda), au cours des trois prochaines années, et les risques de déstabilisation que ces élections laissent craindre, viennent encore compliquer la mise en application des volets régionaux et congolais de l'Accord qui pourrait bien connaître finalement le même sort que ses nombreux prédécesseurs.

Introduction L'accord-cadre d'Addis-Abeba : une tentative « nouvelle » de solution aux crises congolaise et régionale ?

La signature de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba, le 24 février 2013, semblait avoir consacré une nouvelle approche de la communauté internationale vis-à-vis des conflits récurrents de l'Afrique des Grands Lacs et notamment de la crise qui affecte la République Démocratique du Congo (RDC) et ses institutions depuis plus de vingt ans. Interprété comme la réaffirmation de la volonté de la communauté internationale de trouver des solutions durables aux problèmes de la région et surtout comme la mise en œuvre d'une stratégie globale et innovante, l'Accord-cadre avait fait naître, dans l'opinion et chez les observateurs, l'espoir d'un règlement rapide et durable de la crise ainsi que celui d'une véritable réhabilitation démocratique des institutions congolaises.

Tirant les leçons des échecs du passé et des nombreux accords non respectés au cours de la dernière décennie¹, l'Accord-cadre insistait, en effet, sur un strict respect des frontières et de la souveraineté des États, condamnait à nouveau tout soutien aux mouvements politico-militaires qui chercheraient à déstabiliser les pays voisins et réactivait même le « vieux » système de vérification conjointe des frontières qui existait entre l'Ouganda, le Rwanda et la RDC, depuis près de dix ans. Parallèlement, dans son volet interne, l'Accord-cadre exigeait du pouvoir congolais la mise en œuvre des réformes structurelles attendues depuis la période de Transition (2003-2006), en particulier, la restructuration des forces armées et de la police, l'approfondissement de la décentralisation et la poursuite de la démocratisation des institutions. Enfin, l'Accord et les résolutions² du Conseil de sécurité qui le complètent, innovaient en instaurant un double mécanisme de suivi placé sous la double autorité de Mme Mary Robinson, nouvelle envoyée spéciale du Secrétaire général des Nations-Unies pour les Grands Lacs qui veillerait sur le volet régional, et de Martin Kobler, chef de la Mission de l'ONU de stabilisation de la RDC (MONUSCO), chargé de l'application du volet interne.

De manière à éviter tout nouveau face-à-face bloquant entre la RDC et ses voisins de l'Est, en particulier l'Ouganda et le Rwanda, au sein de la Conférence Internationale pour la Région des Grands Lacs (CIRGL)³, les Nations Unies et l'Union Africaine ont pris la précaution d'introduire dans l'arrangement d'Addis-Abeba, la *South African Development Community* (SADC) dont deux pays-membres, la République Sud-africaine et la Zambie, sont des signataires directs de l'Accord-cadre que cette organisation a, elle-même, signé en tant que témoin. L'arrivée de la SADC, additionnée aux pressions directes, américaines et britanniques, exercées sur les présidents rwandais et ougandais, ont permis de construire un nouvel équilibre régional et de renforcer la position

¹ Depuis l'année 2000, une douzaine d'accords de paix, de négociations et d'initiatives de réconciliation ne sont pas parvenus à résoudre le conflit dans la région des Grands Lacs, parmi eux, les plus récents et importants sont : Le Pacte pour la paix, la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, signé en décembre 2006 et entré en vigueur en juin 2008 ; La Commission Tripartite Plus, initiative américaine datant de 2004 ayant abouti à un engagement commun RDC/Rwanda + Ouganda du 9 novembre 2007 ; La Conférence de paix de Goma tenue du 6 au 24 janvier 2008 ; L'accord de mars 2009, signé entre le gouvernement de la RDC et le CNDP sous les auspices du gouvernement rwandais.

² Voir les documents S/Res/2098 (2013); S/Res/2136 (2014); S/Res/2147 (2014).

³ La Conférence internationale pour la région des Grands Lacs réunit : la RDC, la Tanzanie, le Burundi, le Rwanda, l'Ouganda, le Sud Soudan, le Soudan, la République centrafricaine, le Kenya, l'Angola et la République du Congo. Le Kenya et la République du Congo ne sont pas signataires de l'Accord.

diplomatique congolaise, désormais officiellement soutenue par trois pays qui comptent dans la sous-région : l’Afrique du Sud (RSA), l’Angola⁴ et la Tanzanie. En parallèle, la communauté internationale s’est employée à rééquilibrer les forces militaires se faisant face sur le terrain. En effet, la Tanzanie et la RSA ont rapidement fourni et déployé dans les Kivu, des troupes qui ont permis la constitution d’une Brigade d’intervention, placée sous l’autorité de la MONUSCO, et destinée à renforcer la lutte contre les groupes armés et en priorité contre le M-23. Cette rébellion, soutenue par le Rwanda et l’Ouganda, a finalement été défaite en quelques mois⁵.

Malheureusement, ces premiers succès n’ont pas fructifié et, depuis six mois, la mise en application de l’Accord-cadre est en panne. Le constat fait par le Secrétaire général des Nations Unies dans son dernier rapport au Conseil de sécurité⁶ est sans ambiguïté. M. Ban Ki-moon note, en effet, que « *le désarmement des FDLR – Front démocratique pour la Libération du Rwanda – est au point mort, le rapatriement des ex-combattants du M-23 n’a guère progressé et le plan national de DDR – Désarmement, Démobilisation et Réintégration – n’a pas encore été entièrement financé, ni mis en œuvre* ». Dans la conclusion de ce même rapport, il exhorte une nouvelle fois « *le Gouvernement à collaborer avec la MONUSCO et la communauté internationale pour mettre en œuvre l’Accord-cadre, faire avancer la réforme du secteur de la sécurité, en particulier du secteur de la défense, renforcer les garanties de l’indépendance du pouvoir judiciaire et accélérer l’installation de la Cour constitutionnelle et des autres juridictions supérieures prévues par la Constitution* ».

Ce constat amer et quelque peu désabusé du plus haut responsable de l’ONU est partagé par la plupart des missions diplomatiques occidentales. Il nous invite à nous pencher plus attentivement sur certains événements intervenus récemment dans la région et sur les changements de stratégie des principaux acteurs, régionaux et internationaux, lesquels peuvent expliquer les blocages actuels et le retour en force du pessimisme. Parmi ces facteurs, on peut, en priorité, retenir les suivants :

- L’absence de progrès dans la démilitarisation du FDLR ;
- La prévalence de certains intérêts nationaux sur la mise en œuvre de l’Accord-cadre ;
- L’évolution des priorités stratégiques de la communauté internationale ;
- Les échéances électorales dans la Région.

⁴ L’Angola, comme la RDC, est à la fois membre de la CIRGL et de la SADC.

⁵ Le 7 novembre 2013, 1 500 rebelles du M-23 ont traversé la frontière et se sont rendus aux autorités ougandaises qui les ont désarmés.

⁶ Voir le document S/2014/698 du 25 septembre 2014.

1 – L'obstacle du FDLR (Front démocratique pour la Libération du Rwanda)

Comme on pouvait s'y attendre, c'est autour du problème du démantèlement de la rébellion du FDLR⁷ et du désarmement de ses combattants que le principal blocage est apparu, dès février 2014, et que d'importantes divergences se sont faites jour. Le Rwanda qui demande la reddition pure et simple de ceux qu'il désigne, depuis 1994, comme des « génocidaires », insiste, avec l'appui de ses alliés au sein de la CIRGL, notamment l'Ouganda et le Burundi, pour que la Brigade Internationale intervienne, en priorité et avec force, contre les quelques 1 500 derniers rebelles actifs du FDLR. La Tanzanie, l'Afrique du Sud et la RDC, dont les troupes sont engagées sur le terrain, ne partagent pas ces vues et préféreraient recourir à une solution moins guerrière alliant pression militaire, désarmement volontaire des combattants et relocalisation des familles et des civils, en dehors des Kivu. La MONUSCO qui poursuit depuis plus de dix ans un programme de DDRRR⁸ des rebelles FDLR, privilégie, quant à elle, une intensification de ce programme et le représentant spécial, Martin Kobler, semble avoir activement milité en faveur de la réactivation des discussions avec les leaders du FDLR, par l'entremise de l'ONG italienne Sant'Egidio. Une première réunion a d'ailleurs eu lieu, le 26 juin 2014, à Rome, en présence du chef de la MONUSCO et du représentant européen pour les Grands Lacs, Koen Vervaecke, pour tenter de convaincre les responsables des FDLR de faire entrer leurs hommes dans le processus de DDRRR. Ce nouveau développement est fortement dénoncé et combattu par le Rwanda, qui n'y voit « *qu'une grossière insulte faite aux victimes et survivants du génocide des Tutsi de 1994* » et qui menace de se retirer du processus d'Addis-Abeba si le « *Département des opérations de maintien de la paix, par l'appui qu'il apporte à d'autres acteurs régionaux et internationaux, poursuivait ses tentatives visant à absoudre les génocidaires du FDLR*⁹ ». Renforcé par sa position actuelle de membre non permanent du Conseil de sécurité, le gouvernement rwandais s'emploie à neutraliser toute initiative, venant de New York ou d'ailleurs, qu'il juge contraire à ses intérêts. Il refuse, en outre, de s'engager dans tout processus qui pourrait s'apparenter à un « Dialogue politique inter-rwandais », rendant ainsi quasi impossible toute tentative de résolution du problème du FDLR et condamnant la communauté internationale à la solution militaire ou au *statu quo*.

Après avoir multiplié les réunions et les concertations (réunion interministérielle de la CIRGL et de la SADC le 2 juillet 2014 à Luanda ; rencontre de la délégation conjointe CIRGL/SADC/MONUSCO avec les dirigeants FDLR le 6 août à Lusumambo ; mini-sommet des chefs d'État à Luanda, le 14 août), les dirigeants des pays de la région, responsables de la mise en œuvre de l'Accord-cadre, ont finalement accordé un nouveau délai de six mois au FDLR pour se désarmer volontairement et indiqué que des actions militaires seraient entreprises dans l'hypothèse où aucun progrès ne serait constaté. Au niveau de l'Union africaine, il semble que l'on ait accepté le *statu quo* et que l'on attende le prochain renouvellement du Conseil de sécurité¹⁰ pour relancer une politique plus

⁷ Front démocratique pour la Libération du Rwanda, mouvement politico-militaire créé au lendemain du génocide de 1994, dans l'est de la RDC, par d'anciens militaires rwandais et des combattants hutus, réfugiés dans les Kivu. Comptant plusieurs dizaines de milliers d'hommes dans les années 1990, ceux-ci ne seraient plus aujourd'hui que 1 500 à 2 000, dispersés dans les deux provinces du Kivu et du Maniema.

⁸ Le programme de DDRRR (en anglais : *Disarmament, demobilization, repatriation, reinsertion, resettlement*) a été engagé dès 2001 par la MONUC et a procédé depuis lors au rapatriement au Rwanda de 11 000 membres du FDLR.

⁹ Voir la lettre du 26 juin 2014, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Rwanda auprès de l'ONU, document S/2014/447.

¹⁰ Les quatre nouveaux membres non permanents du Conseil de sécurité ont été désignés, mais n'entreront en fonction qu'au 1^{er} janvier 2015. Il s'agit de l'Angola (qui remplacera le Rwanda), de l'Espagne, du Venezuela et de la Nouvelle Zélande.

active sur ce dossier. L'Organisation des Nations Unies paraît, elle aussi, avoir privilégié une position d'attente. Le départ de la « très politique » Mme Robinson et son remplacement, en juillet 2014, par le diplomate algérien Saïd Djinnit¹¹, la forte prépondérance de fonctionnaires issus du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au sein de l'équipe du nouvel Envoyé spécial et le regroupement de ses activités à Nairobi, loin du terrain des opérations, paraissent indiquer que l'ONU se prépare à une « gestion de long terme » de ce volet de l'Accord d'Addis-Abeba. Enfin, les signataires de l'Accord-cadre, réunis en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue à New York du 24 au 30 septembre, ont finalement décidé, eux aussi, de temporiser et de donner aux combattants du FDLR, un délai supplémentaire, fixé au 1^{er} janvier 2015, pour rejoindre les camps de désarmement volontaire.

2 – La primauté des intérêts nationaux

L'ambition qui était celle de la communauté internationale d'impliquer plus directement les acteurs régionaux dans la résolution de la crise, aux côtés de l'Union Africaine et des Nations-Unies et qui explique, pour une grande part, l'architecture de l'Accord-cadre, semble avoir atteint ses limites depuis quelques mois. En effet, au sein de la CIRGL et de la SADC, des divergences, à la fois économiques et stratégiques, se font jour qui empêchent toute mise en application, concertée et convergente, de l'Accord d'Addis-Abeba et agissent, en définitive, pour la prorogation du statu quo.

Ainsi, l'objectif d'une « gestion commune » du dossier congolais par la RSA et l'Angola, affiché par la SADC lors de la signature de l'Accord, semble bien appartenir au passé. Venu le temps de la mise en œuvre, ces deux pays semblent envisager la RDC et leurs relations avec le gouvernement de Joseph Kabila avant tout à l'aune de leurs intérêts proprement nationaux. La RSA et son Président paraissent essentiellement préoccupés par les dossiers miniers et le projet de barrage d'Inga qui devrait éviter au pays la rupture d'approvisionnement électrique auquel on le dit condamné, tandis que l'Angola donne la priorité à ses intérêts pétroliers et au rayonnement de son port de Lobito dont le raccordement ferroviaire et routier avec le Katanga est en cours de réalisation grâce à l'appui technique et financier de la Chine. La RDC continue donc d'être appréhendée, dans les deux capitales, comme un vaste espace fournisseur de ressources, dont la nature du régime importe peu à condition qu'il puisse garantir un minimum de stabilité pour la poursuite des affaires et surtout, qu'il n'affiche aucune ambition régionale. Pour les présidents Jacob Zuma et Eduardo Dos Santos, il paraît manifeste que le maintien du statu quo à Kinshasa prime désormais sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre.

Au sein de la CIRGL, on constate, depuis l'été 2013, une dégradation continue des relations entre la Tanzanie et le Rwanda et surtout la création d'un axe d'intégration économique fort entre l'Ouganda, le Rwanda et le Kenya qui isole Dar-es-Salam et accentue les divergences d'intérêts au sein de l'organisation. Ce faisant, les visions stratégiques des membres de la CIRGL sur l'évolution future de la région des Grands Lacs divergent. Dans le cadre du nouveau « Programme d'intégration du Corridor nord » – auquel se sont joints le Soudan du Sud et l'Éthiopie – ces trois États (Ouganda, Rwanda, Kenya) ont lancé de vastes projets d'infrastructures, tels que la voie ferrée Mombassa-Kigali-Kampala-Juba, financée par la Chine, et se sont répartis les rôles dans le cadre

¹¹ Diplomate algérien, Saïd Djinnit a réalisé l'essentiel de sa carrière comme haut fonctionnaire au sein de l'Union Africaine dont il a été Commissaire pour la paix et la sécurité, puis Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest.

d'une planification à long terme du développement économique régional. Basée sur l'exploitation du pétrole (raffinerie en Ouganda, oléoduc à travers le Kenya), et des matières premières (création d'une Bourse à Nairobi), ainsi que sur le développement du tourisme et des services (coordination de l'espace aérien et de la sécurité régionale assurée par le Rwanda), cette nouvelle donne économique contribue à marginaliser encore un peu plus la Tanzanie et exclut *de facto* la RDC. Celle-ci, dans l'esprit de ses voisins de l'Est, ne peut jouer de rôle moteur dans l'intégration régionale et devrait se cantonner dans sa spécialisation historique, celle de fournisseur de matières premières (pétrole du lac Albert et du Graben, or de l'Ituri et minerais rares des Kivu, notamment). Les quelques projets de développement qui sont actuellement en discussion autour de l'Envoyé spécial S. Djinnit, paraissent d'ampleur très limitée et bien modestes dans leur impact, comparés à l'ambitieux « Programme du corridor nord » que les trois Présidents Kagame, Kenyatta et Museveni ont décidé d'accélérer tout récemment¹². La rencontre très formelle et diplomatique qui a eu lieu, à Kinshasa, entre délégations, ougandaise et congolaise, dans le cadre de la Commission de coopération mixte entre les deux pays, du 24 au 27 août, et la mission conjointe RDC/Rwanda sur les problèmes de litiges frontaliers opposant les deux pays, effectuée du 25 au 30 août, ne semblent, en aucune manière, représentatives d'un rapprochement ou d'une nouvelle proximité stratégique entre ces trois pays. L'intégration économique qui devait contribuer à apaiser les relations entre la RDC et ses voisins et dont Ban Ki-moon et Jim Yong Kim¹³ ont fait la promotion lors d'une tournée commune dans les pays de la zone en mai 2013, progresse, mais sans réellement inclure la RDC.

3 – La nouvelle approche stratégique de la communauté internationale

La communauté internationale semble avoir décidé, ces derniers mois, d'abandonner ce qui avait été sa stratégie depuis le début du conflit en RDC, et de redéfinir ses priorités pour la région des Grands Lacs. Depuis 1999, l'Organisation des Nations Unies privilégiait une double approche pour tenter de résoudre le problème de l'effondrement de l'État congolais et celui de ses rapports conflictuels avec ses voisins de l'Est. Elle consistait d'abord, à déployer, en RDC et surtout dans l'Est du pays, une opération de maintien de la paix multidimensionnelle, de plus en plus dense et robuste, pour lutter contre les groupes armés, rétablir la paix dans les provinces frontalières et poser les bases de la reconstruction institutionnelle de l'État congolais. Ensuite, les Nations Unies entendaient s'attaquer aux causes profondes de la crise, en particulier, à l'exploitation illégale des ressources naturelles congolaises par ceux que le groupe d'experts de l'ONU¹⁴, dirigé par l'ambassadeur Mahmoud Kassem, désignait, dès 2002, sous le terme « *de réseaux d'élites*¹⁵ » des trois principaux pays concernés, à savoir la RDC, l'Ouganda et le Rwanda. Ces réseaux, que les rapports onusiens désignaient comme ayant « *la mainmise sur une série d'activités commerciales comprenant l'exploitation des ressources naturelles, le détournement des recettes fiscales et d'autres opérations productrices de revenus* », sont identifiés comme « *un petit noyau de dirigeants politiques*

¹² Voir l'article conjoint des trois Présidents dans « *Le Monde* » du 9 septembre 2014.

¹³ Président de la Banque mondiale.

¹⁴ Groupe d'experts mandaté par le Secrétaire général des Nations Unies pour enquêter sur le pillage des ressources naturelles congolaises, qui a remis au Conseil de sécurité trois rapports entre 2001 et 2002 ; voir les documents S/2001/352 ; S/2002/565 ; S/2002/1146.

¹⁵ Le terme de « réseaux d'élites » est employé dans les trois rapports d'experts de 2001/2002, qui désignent nommément certains hauts responsables politiques et militaires ougandais, rwandais et congolais soupçonnés d'être directement impliqués dans le pillage des ressources.

*et militaires, d'hommes d'affaires, de chefs rebelles et d'administrateurs qui occupent des postes clés au sein des gouvernements et des groupes rebelles*¹⁶ ». En même temps qu'elle désignait ainsi certains des responsables du conflit et de sa perpétuation, l'ONU indiquait clairement que la solution à la crise, congolaise et régionale, passait notamment par la mise à l'écart des personnes compromises et par un nécessaire changement du mode de gouvernance dans les trois pays concernés.

Aujourd'hui, quinze ans après le déclenchement du conflit en RDC, force est de constater que les équipes dirigeantes de l'Ouganda, de la RDC et du Rwanda sont restées sensiblement les mêmes qu'en 2001/2002, et que, même si quelques progrès en matière de gouvernance économique ont été réalisés, notamment à travers la mise en place de règles de traçabilité des minerais et grâce aux effets bénéfiques de la loi Dodd-Frank, votée par le Congrès américain en juillet 2010, le système d'exploitation des ressources minières congolaises ne semble pas fondamentalement avoir été modifié et continue de bénéficier aux mêmes « élites ». Déçue par le peu de résultats obtenus par cette politique multilatérale de « *peace-keeping* et de *state-building* » et surtout soucieuse de préserver une stabilité régionale encore fragile et chèrement payée, la communauté internationale, a, ces derniers mois, changé de cap¹⁷, au profit d'une politique dite de « stabilisation » et de soutien à la réalisation de projets économiques et structurels, favorisant la mise en valeur conjointe des ressources de la zone ainsi que l'intégration régionale des États.

Parallèlement et plus fondamentalement, on constate, au cours des dernières années, la monopolisation progressive du domaine de la réflexion stratégique des États, par le thème de la « guerre contre le terrorisme ». Cette antienne qui semble désormais s'appliquer au monde entier, a profondément modifié l'approche que la communauté internationale, notamment les États-Unis, le Royaume Uni et la France, a de l'Afrique et de ses crises. Globalement, la lecture des événements, autrefois politique, institutionnelle et développementaliste, semble céder la place à un regard militaire et sécuritaire qui envisage les pays et les régions en fonction des risques qu'ils recèlent et des réponses les plus efficaces à y apporter.

Face aux menaces terroristes que constituent les shebabs somaliens à l'Est du continent, Boko Haram au Centre et les divers groupes djihadistes, dans la bande sahélienne, et devant le danger que pourraient constituer leur jonction et la formation d'un front commun, les pays occidentaux sont en quête d'alliés, de points d'appui et, si nécessaire, de troupes au sol. Les États-Unis, dont les intérêts économiques en Afrique ont crû régulièrement depuis la présidence Clinton et qui considèrent qu'une partie de leur sécurité nationale se joue désormais sur le continent africain, ont développé, face à l'aggravation des menaces, une politique de lutte anti-terroriste qui s'est traduite par la création, dès 2008, du Commandement militaire unifié pour l'Afrique (AFRICOM)¹⁸. Dans l'Afrique des Grands Lacs, des partenariats et des coopérations militaires actives ont été engagés avec l'Ouganda, le Rwanda et le Kenya dont les forces armées, les services de renseignements et les polices nationales bénéficient de soutiens importants en équipements et en formation. L'aéroport d'Entebbe où le Pentagone dispose d'installations et de facilités, a vu la présence américaine se renforcer ces dernières années.

¹⁶ Rapport S/2002/1146, adressé au Secrétaire général des Nations Unies le 8 octobre 2002, page 7, § 20 et 21.

¹⁷ Au 1^{er} juillet 2014, toutes les activités de la MONUSCO liées à la mise en œuvre du projet de centres de commerce des minéraux ont été transférées à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité du 25 septembre 2014 ; voir le document S/2014/698.

¹⁸ La réorganisation du dispositif militaire français, dit « opération Barkhane » d'août 2014, répond, toute proportion gardée et pour le Sahel, aux mêmes préoccupations qu'AFRICOM.

Ces trois pays, auxquels s'est joint le Burundi, sont, par ailleurs, engagés, dans le cadre de l'AMISOM¹⁹, dans un combat extrêmement difficile contre les islamistes somaliens et payent un prix très fort à la « lutte contre le terrorisme ». Selon Jan Eliasson, Secrétaire général adjoint des Nations Unies, les troupes africaines, notamment ougandaises, kényanes et burundaises, auraient perdu 3 000 hommes en Somalie depuis 2007. Parallèlement, ces quatre États constituent, avec l'Éthiopie, l'ossature de la future « East African Standby Force » dont la constitution est prévue par l'Union Africaine dans le cadre de sa politique de paix et de sécurité et fortement soutenue par les Américains et les Européens. Cette force de 5 000 hommes devrait, à terme, être déployée en Somalie en remplacement des contingents nationaux actuels, ainsi qu'au Sud Soudan où elle devrait renforcer la Mission des Nations Unies (MINUSS) dans sa tâche de stabilisation du nouvel État.

On constate que cette nouvelle approche américaine et occidentale intègre l'Ouganda, le Rwanda et le Kenya dans une large alliance stratégique anti-terroriste qui font de ces pays des partenaires prioritaires dans la sous-région. La RDC, dont la solidité et la pérennité du régime ne paraissent pas assurées, n'est, quant à elle, pas intégrée dans cette alliance, ne disposant ni d'aéroports performants, ni d'une armée suffisamment fiable pour être engagée sur des terrains d'opération, extérieurs et périlleux²⁰. Finalement, entre l'application de l'Accord d'Addis-Abeba qui nécessiterait des pressions fermes et répétées sur leurs alliés privilégiés de l'Afrique de l'Est et une politique de stabilisation régionale et de « *containment* du terrorisme », les États-Unis et les Occidentaux semblent avoir choisi et donné la priorité à la seconde. Le sort réservé depuis un an au millier de combattants du M-23, entrés en Ouganda, puis au Rwanda, après leur défaite de novembre 2013, semble illustrer cette situation nouvelle. Aucun des responsables de cette rébellion, recherchés par la justice internationale, n'a été livré par les gouvernements rwandais et ougandais ; aucun accord n'est intervenu avec Kinshasa pour le retour de ces hommes en RDC ; selon certaines sources²¹, une partie d'entre eux seraient désormais au Sud Soudan, pour combattre aux côtés des éléments de l'armée restés loyaux au président Salva Kiir. Aucune prise de position sur ce sujet n'est venue de la communauté internationale, et aucune pression n'a été exercée en référence à l'Accord-cadre et à sa nécessaire application.

¹⁹ African Union Mission to Somalia.

²⁰ L'envoi récent d'un petit contingent des FARDC en Centrafrique a, semble-t-il, une valeur plus symbolique (positionnement en tant qu'acteur de politique régionale) qu'opérationnelle.

²¹ Plusieurs médias, notamment le journal en ligne « Sudan Safari », ont fait état de la participation de « groupes mercenaires » dans les combats au Sud Soudan ; sont cités, en particulier le M-23 et le MJE (Mouvement pour la Justice et l'Égalité), un groupe rebelle du Darfour.

4 – La multiplication des échéances électorales

Enfin, les agendas politiques nationaux de quatre pays de la région sont marqués par des échéances électorales importantes qui viendront sans doute renforcer la prudence diplomatique de la communauté internationale et sa propension à privilégier la « stabilité » et le statu quo, plutôt que l'application stricte des principes et en particulier celui du « *Pacta sunt servanda* », qu'elle affiche et invoque pourtant dans les réunions et les forums multilatéraux. En effet, en juin-juillet 2015 au Burundi, en juillet et décembre 2016 au Congo et en RDC, enfin, en août 2017, au Rwanda, devraient se tenir des élections présidentielles. Ces élections, ou certaines d'entre elles, pourraient être marquées par des stratégies des Présidents en place pour se maintenir au pouvoir. Si de telles stratégies se révélaient et se confirmaient, elles impliqueraient une modification constitutionnelle puisque, dans les quatre pays, la loi fondamentale limite à deux le nombre des mandats présidentiels. Même si les situations sont différentes d'un pays à l'autre, les débats, au sein des classes politiques et dans l'opinion, sur ces projets de révision constitutionnelle, seront vifs et potentiellement déstabilisateurs pour certains pays, en particulier en RDC où des groupes armés restent très actifs. À ce jour, seuls les États-Unis²² ont pris une position claire contre la prorogation des mandats des Présidents en place. Paris, préoccupée par son engagement militaire en Centrafrique dont le règlement de la crise dépendra possiblement d'un appui des présidents Sassou N'Gesso et Kabila, et Bruxelles n'ont pas pris position.

Dans ce contexte, pour contourner les blocages institutionnels et politiques, l'hebdomadaire *Jeune Afrique* prédisait, en septembre 2014, un déferlement possible de référendums sur l'Afrique centrale. Des recours au référendum sont d'ailleurs d'ores et déjà débattus au Congo, en RDC et au Burundi. Si certains observateurs y voient un outil démocratique de révision²³, d'autres insistent surtout sur la dangerosité des modifications constitutionnelles dans les États sortant de conflits de longue durée et dont les institutions sont encore largement convalescentes, comme c'est le cas, tout particulièrement, en RDC²⁴.

Le bras de fer engagé ces derniers jours entre l'ONU et le gouvernement congolais à propos de l'expulsion demandée par Kinshasa de Scott Campbell, responsable du Bureau des Nations Unies pour les Droits de l'homme en RDC, constitue, aux yeux des chefs d'État de la région, mais aussi des populations des pays concernés, un véritable test sur l'existence d'une volonté réelle de la communauté internationale de mettre en œuvre le volet interne de l'Accord-cadre et de prendre position. En effet, le départ forcé de M. Campbell qui tente, depuis plusieurs années, de faire adopter, en RDC, une loi permettant que soient jugés les crimes les plus graves commis entre 1993 et 2003²⁵ et donc de faire progresser l'État de droit dans ce pays, constituerait un échec supplémentaire des Nations Unies en RDC, en même temps qu'il mettrait un coup d'arrêt sans doute définitif à la mise en œuvre de l'Accord-cadre.

²² Voir les déclarations de John Kerry et de Russ Feingold, lors de leur passage à Kinshasa, en mai et octobre 2014.

²³ C'est le cas de François Soudan, l'éditorialiste de *Jeune Afrique*.

²⁴ C'était le cas de Vital Kamerhe, ancien président de l'Assemblée nationale et candidat à l'élection présidentielle en 2011, à propos de la révision de 2010 ; voir aussi la déclaration des ONG de la RDC du 24 avril 2014 (www.repongac.org) et la lettre des évêques de la Conférence épiscopale du Congo (CENCO), du 14 sept. 2014.

²⁵ L'ONU, après avoir établi la réalité des crimes commis entre 1993 et 2003 (voir le rapport du projet de *mapping* – RDC 1993-2003, août 2010, UNHCR/UN), milite, depuis plusieurs années, en faveur de l'adoption d'une loi instaurant des chambres spécialisées, logées dans certaines Cours d'appel congolaises et permettant d'instruire et de juger ces affaires. Le président Kabila et sa majorité ont empêché jusqu'ici l'adoption de ce texte.

Conclusion temporaire

L'Accord-cadre d'Addis-Abeba qui devait constituer une « *approche nouvelle destinée à résoudre les causes profondes de la crise* » et viser « *l'établissement de la bonne gouvernance, le respect des droits humains et l'accélération du développement économique* », selon la présentation faite à la presse par Ban Ki-moon, Jim Yong Kim et Mary Robinson, au printemps 2013, apparaît plutôt, après examen, comme la dernière tentative d'une stratégie multilatérale devenue de plus en plus inefficace au fil des années. Alors qu'il y a seulement un an, la communauté internationale affirmait sa volonté de s'impliquer, aux côtés des principaux acteurs régionaux, pour une application stricte de l'Accord, aujourd'hui, cette priorité paraît oubliée au profit d'une stratégie d'alliances avec les pays de la zone offrant stabilité politique et appareils sécuritaires forts et d'un renforcement des coopérations militaires et des échanges de renseignements. La politique multilatérale de résolution des conflits, l'appui à la refondation démocratique des États de la zone et la promotion de la bonne gouvernance semblent avoir quelque peu disparu de la liste des priorités internationales, à court et moyen termes.

Cette politique, plus empreinte de pragmatisme que de grands principes, devrait laisser, au cours des mois qui viennent, se développer, dans la sous-région, les diverses stratégies nationales initiées par les gouvernements en place pour se maintenir au pouvoir. En RDC, où la légitimité du régime en place est la plus contestée depuis les fraudes électorales de 2011 et où la communauté internationale a le plus fortement investi au cours de la dernière décennie en faveur du rétablissement de la paix et d'une refondation de l'État, le maintien de la présence de la MONUSCO constituera un enjeu supplémentaire du débat politique. Sa relocalisation à l'est, loin des centres de décisions politiques nationaux, son absence de résultats, notamment en ce qui concerne l'application du volet interne de l'Accord-cadre, son coût très élevé et la lassitude qui se manifeste à son propos, en RDC comme à New York, après quinze ans de présence dans le pays, constituent des éléments à charge qui pourraient plaider pour sa fermeture²⁶. Toutefois, sa disparition du paysage politique congolais à un moment où se décideront l'avenir institutionnel du pays et la nature de sa gouvernance pour les années à venir, pourrait bien avoir des conséquences inattendues sur l'équilibre socio-politique du pays dont elle constitue un élément clef depuis la fin du conflit. Nul ne peut dire aujourd'hui si face au lancement d'un processus, référendaire ou parlementaire, de révision constitutionnelle, la rue congolaise restera silencieuse comme après la faillite électorale de 2011 ou si elle se mobilisera massivement comme elle le fit contre le régime déclinant du maréchal Mobutu. Même si l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale sont deux mondes très différents, il y a fort à parier qu'à Kinshasa, on a, ces jours-ci, le regard tourné vers la capitale du « Pays des hommes intègres ».

²⁶ Interview d'un responsable du département politique de la MONUSCO, 27 août 2014.