
Réformer le “peace making” en République démocratique du Congo

Quand les processus de paix deviennent des
systèmes d'action internationaux

Thierry Vircoulon

Février 2009

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Le programme "Afrique subsaharienne" est soutenu par :



ISBN: 978-2-86592-483-7
© Tous droits réservés, Ifri, 2009

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
Email: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email: bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
DU PROCESSUS AU SYSTÈME :	
LA LOGIQUE D'ENLÈVEMENT DE LA DIPLOMATIE DE LA PAIX EN RDC	5
La « congolisation » de la MONUC	8
La perte de cohérence de l'« accompagnement international »	10
La confusion des acteurs de l'aide internationale	13
POUR UN AUTRE « PEACEMAKING »	15
Pour une vraie division internationale du travail	15
Le recentrage de l'intervention internationale.....	16
La réhabilitation de la contrainte internationale.....	19
CONCLUSION.....	23
BIBLIOGRAPHIE	25

Introduction

« Paix. Dans les affaires internationales, période de duperie entre deux périodes de combats. »

Le Dictionnaire du Diable, Ambrose Bierce¹

À l'instar de nombre de processus de paix dans le monde, le processus de paix en République démocratique du Congo (RDC) se caractérise par une *externalité prononcée*. Loin d'être le résultat d'une évolution politique interne comme en Afrique du Sud lors de la chute du régime de l'apartheid, le processus de paix congolais a été et est essentiellement porté par cette entité abstraite que les communiqués de presse appellent la « communauté internationale² ». Les négociations de Sun City en 2002³ – qui ont abouti à l'accord global et inclusif, signé à Pretoria, mettant en place un gouvernement de transition entre ex-belligérants – ont été rendues possibles par un fort parrainage international diplomatico-financier de l'Europe, des États-Unis, de l'Union africaine (UA) et de la Communauté de développement d'Afrique australe (Southern African Development Community, SADC). Les parrains du processus ont dû convaincre les belligérants congolais de se rendre aux négociations dont ils ont aussi payé la facture de plusieurs millions de dollars. Depuis Sun City, le processus de paix congolais a suivi un chemin ardu mais il a rempli tant bien que mal sa feuille de route jusqu'à la fin de la transition en 2006. En revanche, après cette date, le processus a marqué le pas : il a fait du « sur place » pendant deux ans pour finalement être échec et mat par l'offensive d'un des belligérants, le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP).

Thierry Vircoulon, chercheur associé à l'Ifri, est membre du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP), Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM).

¹ Paris, Rivages, 1989 (édition originale : *The Devil's Dictionary*, 1911 ; dernière édition révisée en anglais : New York, Contemporary Publishing Company, 1995).

² Afin de signaler l'ambiguïté qui entoure cette notion, elle sera entre guillemets dans ce texte. Dans le cas du processus de paix congolais, la « communauté internationale » désigne ses sponsors et soutiens internationaux qui regroupent à la fois des États et des organisations multilatérales, actifs selon une intensité variable depuis le début du processus.

³ En 2002, l'Afrique du Sud avait accepté d'accueillir les négociations entre les différentes factions congolaises et le casino-hôtel de Sun City – un des symboles de l'apartheid rendu célèbre par une chanson de Johnny Clegg – avait hébergé pendant plusieurs mois les négociateurs congolais.

En effet, au Nord-Kivu, la crise de fin 2008 n'a été qu'une répétition des affrontements de 2006 et 2007 avec le même timing mais un impact plus fort. Les combats entre l'armée congolaise (les Forces armées de la République démocratique du Congo, FARDC) et le CNDP qui se sont déroulés ces deux années-là ont eu la même conclusion : la victoire du mouvement rebelle. À la différence près qu'en 2008, le CNDP de Laurent Nkunda a non seulement défait les FARDC mais il a aussi fait comprendre qu'il pouvait, quand bon lui semblait et malgré les Casques bleus de l'Organisation des Nations unies (ONU), s'emparer de Goma, la capitale du Nord-Kivu. Cet échec est plus qu'une simple péripétie malheureuse d'un processus de paix en progrès : il met à nu l'*enlisement* de ce processus et surtout son inefficacité à traiter l'épicentre du « problème congolais », les Kivu⁴. Ainsi, fin 2008, un seigneur de guerre, disposant d'environ 6 000 hommes et d'une logistique rudimentaire, est parvenu à provoquer une crise humanitaire, à démontrer l'inefficacité structurelle de la mission de maintien de la paix onusienne et à imposer son agenda à la « communauté internationale »⁵. Avant d'être arrêté au Rwanda en janvier 2009 suite à un revirement stratégique de Kigali⁶, Laurent Nkunda a fait tomber le voile des apparences diplomatiques d'un processus de paix moribond qui s'est « routinisé » et enlisé tout comme une guerre. L'année 2008 a démontré que la « communauté internationale » n'a pas su gagner la paix en RDC et, par conséquent, l'agenda 2009 privilégie l'option de la force pour régler le problème des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), comme l'indique l'opération militaire conjointe congolo-ougando-rwandaise contre ces FDLR lancée en janvier de cette année.

L'objet de cette analyse n'est pas de proposer des pistes pour un énième accord de paix entre les belligérants, comme celui qui vient d'être signé en février 2009 et qui est une copie conforme des actes d'engagement de la conférence de Goma (à l'instar de l'accord

⁴ Le Nord-Kivu et, dans une moindre mesure, le Sud-Kivu sont le théâtre d'un affrontement de basse intensité mais de longue durée entre les Tutsis congolais (dont le principal mouvement armé est actuellement le CNDP soutenu par le Rwanda) et les troupes gouvernementales et leurs alliés locaux – affrontement qui remonte aux années 1990, c'est-à-dire au génocide rwandais et à l'effondrement violent du régime du maréchal Mobutu. Caractérisés par une géopolitique frontalière, les Kivu ont été le point de départ de la rébellion qui a porté au pouvoir Laurent-Désiré Kabila et cette région a aussi abrité Che Guevara en 1965. Avec le Maniema, le Nord et le Sud-Kivu ne formaient qu'une seule province jusqu'à la fin des années 1980 lorsque Mobutu décida de diviser le Kivu en trois régions. Les Kivu désignent donc les deux provinces nord et sud.

⁵ En menaçant de prendre Goma, le CNDP a non seulement ridiculisé la force des Nations unies mais il a aussi forcé la « communauté internationale » à se pencher de nouveau sur ses revendications.

⁶ Selon toutes les apparences, le gouvernement rwandais a accepté de se débarrasser de Laurent Nkunda en échange de la possibilité d'intervenir militairement contre les FDLR sur le territoire congolais. Une opération militaire conjointe a été déclenchée en janvier 2009, peu après l'arrestation de Laurent Nkunda au Rwanda, et le CNDP a maintenant un nouveau leadership.

de janvier 2008, celui de février 2009 entre le gouvernement, le CNDP et les Maï Maï⁷ prévoit un cessez-le-feu, la création d'une zone tampon et la formation d'une commission technique pour le programme de désarmement, démobilisation et réinsertion [DDR], ainsi que l'amnistie). Cette analyse prend à rebours cette approche en décryptant pourquoi ce qu'il faudrait faire ne se fait pas. En RDC comme au Sahara occidental ou aux Philippines, le chemin de la paix est cartographié et même balisé : de nombreux éléments de règlement du problème de l'Est congolais ont déjà été énoncés et parfois même négociés, mais le passage à l'acte fait défaut. Il ne s'agit donc pas de comprendre la structure d'opportunités qui peut mener à un accord de paix durable mais les blocages qui ont transformé le processus de paix en *un système d'action internationale enlisé* et remis l'option militaire au goût du jour.

⁷ NDLR : Il s'agit de combattants spontanés apparus pour la première fois lors des troubles des années 1960 au Sud-Kivu (*cf. infra* [21]).

Du processus au système : la logique d'enlisement de la diplomatie de la paix en RDC

On nous excusera de fixer quelque peu arbitrairement le début de la montée en puissance du processus de paix à l'accord global et inclusif en faisant l'impasse sur les interventions antérieures qui rendirent possibles les négociations de Sun City. C'est à partir de la conclusion de l'accord de partage temporaire du pouvoir et d'accès démocratique à celui-ci au terme d'une période de transition que la « machinerie de la diplomatie de la paix » a commencé à se déployer en RDC. Ce « kit de paix », qui est utilisé maintenant de manière standardisée dans le cadre des sorties internationales de guerre civile, comprenait :

- une mission onusienne qui est passée du statut de mission d'observation (1999) à celle de force de maintien de la paix « forte » de 17 000 hommes ;
- un encadrement du gouvernement intérimaire par le « club des sponsors » (le Comité international d'accompagnement de la transition [CIAT] composé des représentants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, de la Belgique, du Canada, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Zambie, du Gabon, de l'UA et de l'Union européenne [UE]) ;
- la reprise de la coopération avec les donateurs institutionnels (Commission européenne, Banque mondiale, Fonds monétaire international [FMI], etc.) qui s'est traduite par l'installation de leurs équipes-pays et la montée en puissance de l'aide internationale ;
- l'intervention de la Cour pénale internationale (CPI) qui a commencé à s'intéresser à la RDC en 2004, à travers le conflit de l'Ituri. Elle a émis ses premiers mandats d'arrêt pour des acteurs de ce conflit et a maintenant plusieurs hôtes congolais (Thomas Lubanga, Germain Katanga, Mathieu Ngudjolo et Jean-Pierre Bemba).

Cette configuration internationale de portage du processus de paix se compose de l'ONU et de ses innombrables agences, des institutions financières internationales, de certains États européens et africains, des bailleurs institutionnels, de la CPI et des grandes organisations non gouvernementales (ONG) internationales. La mise en place d'une telle structure d'intervention internationale ne s'est, bien sûr, pas déroulée en une nuit. La montée en puissance de la Mission des Nations unies en RDC (MONUC) a pris près de quatre ans ; la première manifestation concrète de la CPI a eu lieu en 2005 avec l'arrestation de Thomas Lubanga, un des seigneurs de guerre ituriens ; la reprise de l'aide au développement s'est ensuite effectuée à une vitesse variable selon les donateurs. Ainsi l'Agence japonaise de coopération internationale (Japan International Cooperation Agency, JICA) n'a rouvert ses bureaux qu'en 2006 après 15 ans d'absence. Cet accompagnement collectif a permis au processus de paix d'avancer sur un chemin qui est resté semé de violentes embûches jusqu'aux élections de juin 2006 et même après :

- 2003 : retrait brutal de l'armée ougandaise de l'Ituri qui a laissé face à face les Hema et les Lendu qu'elle avait contribué à armer et dont l'affrontement à la périphérie congolaise a fini par menacer le processus de paix.
- Juin 2004 : attaque de Bukavu par Laurent Nkunda et Jules Mutebutsi.
- Août 2006 : affrontement au centre-ville de Kinshasa entre la garde de Jean-Pierre Bemba et la garde présidentielle.
- Mars 2007 : affrontement final entre les mêmes protagonistes et qui a abouti à l'exil forcé de Jean-Pierre Bemba pour le Portugal.
- Novembre 2006, été 2007 et août 2008 (jusqu'à ce jour) : combats au Nord-Kivu entre les FARDC, les Mai Mai, les FDLR et le CNDP.

En dépit de ces violences, la dynamique de paix a été maintenue et a permis de mettre en place les cadres formels de la démocratie (élections, constitution, parlement, etc.). Or cette dynamique s'est enrayée, non par désintérêt des sponsors internationaux, relâchement de leur effort ou sentiment du travail accompli, mais parce qu'au fil des ans, *le processus est devenu système et s'est institutionnalisé.*

Loin d'avoir été négligés par les « faiseurs de paix », entre 2006 et 2008 les Kivu ont été l'objet de deux initiatives de paix parrainées par la « communauté internationale », à savoir la déclaration de Nairobi et la conférence de paix de Goma qui signalaient déjà la transformation du processus de paix en machine tournant à vide :

- La déclaration de Nairobi, contresignée en novembre 2007 par les gouvernements congolais et rwandais, est un compromis entre ces deux pays pour un règlement global du problème des groupes armés. Dans ce document, Kinshasa et Kigali se sont accordées sur le principe d'un démantèlement, par la force si nécessaire, des FDLR et des autres groupes armés. À l'engagement de sécurisation de la frontière rwandaise répond l'élaboration d'un plan pour une intervention conjointe des FARDC appuyée par la MONUC contre les FDLR. En outre, une *porte de sortie pacifique* est offerte aux membres des FDLR qui ne souhaitent pas rentrer au Rwanda et qui ne sont pas recherchés pour génocide : ils peuvent demeurer en RDC loin de la frontière congolo-rwandaise (ce qui pose le problème du choix d'une province d'installation, aucune région congolaise ne souhaitant les accueillir) et/ou acquérir la nationalité congolaise.
- La défaite militaire face au CNDP a contraint le gouvernement congolais à organiser une conférence de paix à Goma en janvier 2008. Après trois semaines de tractations, le gouvernement et 22 groupes armés congolais (donc hors FDLR) ont signé des actes d'engagement prévoyant un cessez-le-feu, un désengagement militaire, le retour des réfugiés, la participation au programme de DDR, leur intégration dans l'armée, la libération des prisonniers, l'amnistie, etc.

Ces deux initiatives de paix connurent des *succès d'estime* : le désarmement des FDLR se limita au désarmement factice de deux factions minoritaires des FDLR (le Rassemblement pour l'unité et la démocratie [RUD] et le Rassemblement du peuple rwandais [RPR]) qui donna lieu en mai 2008 à une cérémonie officielle où le mot « symbolique » retrouva toute sa plénitude ; aucune pression militaire réelle ne fut exercée sur les FDLR ; l'accord de Goma fut suivi de plus de 200 violations du cessez-le-feu en 180 jours ; les signataires de l'accord passèrent les mois suivants à chercher tous les prétextes pour éviter de siéger dans les innombrables commissions créées pour concrétiser le cessez-le-feu et le désengagement, etc. Cette absence totale de mise en œuvre sur le terrain contrastait avec l'agitation fébrile des parrains internationaux du processus (États-Unis, UE et ONU) qui, une fois de plus, finançaient les palabres et s'épuisaient en réunions de coordination pour savoir qui ferait quoi dans le cadre d'un éventuel « plan de sécurisation et de stabilisation des Kivu ». Au cours de ces deux années post-électorales, le théâtre des négociations a révélé un processus de paix orphelin, non pas de parrainages internationaux mais de ses supposés bénéficiaires, qui ont joué leur rôle *a minima* afin de sauver les apparences diplomatiques et d'engranger tout de même les bénéfices de la négociation

en termes d'image publique, de capital diplomatique et de financement. Sous l'effet du double agenda des principaux intéressés et de leur stratégie de « présence/absence » aux négociations, le processus de paix a pris de plus en plus le caractère d'un exercice diplomatique obligé qui n'obligeait plus personne⁸.

Les négociations comme palabres rémunérées

Depuis Sun City, les négociations sont perçues en RDC comme un « *peace business* » assez lucratif : les membres des délégations de négociateurs reçoivent des *per diem*, payés soit par leurs gouvernements, soit par l'ONU. Cela conduit à la fois à une inflation de délégués pour chaque mouvement, à des contestations internes et au prolongement des débats, voire à la création *ex nihilo* de nouveaux mouvements. L'inflation des participants, qui est aussi une manière de marginaliser certains et d'avantager d'autres, complique les négociations et la conférence de Goma tout comme le dialogue inter-congolais en Afrique du Sud ont illustré ces pratiques qui font du processus de paix un business comme un autre.

Cet épuisement de la diplomatie de la paix est concomitant de son *institutionnalisation* dans une sorte de machinerie internationale à la fois confuse, ambiguë, voire contradictoire, et singulièrement inefficace. Cette institutionnalisation progressive de la diplomatie de la paix relève d'une triple évolution.

La « congolisation » de la MONUC

La mission des Nations unies a été prise dans un double processus progressif de « congolisation » et de bureaucratisation. Elle a été

⁸ Forcé d'être présent pendant la conférence de Goma, le président Kabila ne prit quasiment pas la parole et eut un air contrit lors de toutes ces apparitions publiques. Rejetant les conseils des partenaires internationaux, le gouvernement congolais a privilégié le règlement militaire du problème du CNDP tandis que le gouvernement rwandais poursuit sa stratégie de contrôle indirect d'une partie des Kivu par l'intermédiaire du CNDP, comme indiqué dans un récent rapport de la MONUC présenté au Conseil de sécurité.

contaminée par la corruption et l'impunité ambiantes, tout en présentant l'ensemble des caractéristiques d'une lourde bureaucratie projetée en zone de guerre. Dans l'Est congolais, plusieurs affaires de trafics de matières premières ont terni l'image des contingents indiens et pakistanais. Ces contingents ont été accusés de faire du trafic d'or en direction de leurs pays avec l'appui des réseaux commerciaux indo-pakistanaïens implantés dans la région des Grands Lacs, mais ces accusations n'ont pas abouti à des sanctions, à la grande frustration des services d'inspection de l'ONU⁹. L'affaire concernant le contingent pakistanais était particulièrement grave car elle impliquait un troc « armes contre matières premières » au profit d'une milice en Ituri, tandis que l'inspection interne des Nations unies a mis en évidence que des Casques bleus indiens avaient acheté de l'or au Nord-Kivu. À Kinshasa, les rumeurs d'implication de certains des membres de la MONUC dans des business locaux alimentent les discussions des dîners d'expatriés tandis que certains de ses personnels sont devenus étrangement proches des autorités congolaises. De plus, à la suite de scandales sexuels¹⁰, la MONUC a achevé de se ridiculiser en lançant une campagne de lutte contre la « fraternisation » entre ses membres et les populations congolaises – campagne inapplicable pour une organisation de 17 000 hommes.

Au plan de l'application du mandat, les raisons de ne rien faire l'ont toujours emporté sur les raisons de faire et la mission a fini par avoir une vision très bureaucratique de son mandat. Force est de reconnaître que la contrainte prévue par le mandat de chapitre VII et des 17 000 Casques bleus de la MONUC ne s'est jamais matérialisée, au point que l'inefficacité de cette mission est devenue légendaire dans toute la RDC. Malgré un équipement et un entraînement pourtant bien supérieurs à ceux des milices des seigneurs de guerre de l'Est congolais, les contingents indiens, pakistanais et sud-africains censés former la « force de frappe » de la MONUC se sont révélés incapables de protéger les populations civiles et de faire respecter n'importe quelle trêve dans les Kivu. L'inefficacité de la MONUC a même été reconnue implicitement par l'appel à l'aide envoyé à l'Union européenne par Ban Ki-Moon, le secrétaire général¹¹. À chaque risque fort de déstabilisation du processus de paix, l'ONU a fait appel à des missions militaires européennes et la dernière crise de Goma n'a pas fait exception (le déploiement d'une force européenne demandé par Ban Ki-Moon a été, jusqu'à présent, refusé par l'UE après d'intenses discussions). De même, lors de cette crise, la MONUC n'a pas réagi aux massacres des civils

⁹ Le directeur adjoint de l'Office of Internal Oversight a démissionné et dénoncé, dans la presse, l'implication des Casques bleus dans le trafic ainsi que les manœuvres pour étouffer l'affaire (cf. Basanisi, 2008).

¹⁰ La France et le Maroc sont les seuls pays à avoir engagé des poursuites contre leurs ressortissants, personnel des Nations unies, mis en cause dans des affaires de mœurs.

¹¹ Dans une lettre datée du 4 décembre 2008 et adressée à Javier Solana, Ban Ki-Moon demande officiellement une intervention militaire européenne.

commis à proximité des Casques bleus ; son inefficacité a été décriée publiquement et, dans sa résolution 1856 du 22 décembre 2008, le Conseil de sécurité a rappelé aux Casques bleus l'autorisation d'emploi de « tous les moyens nécessaires pour protéger les civils¹² ». Dès lors, la « communauté internationale » incarnée par la MONUC apparaît comme un *corps sans muscle*, incapable de sécuriser une ville (qu'il s'agisse de Bunia en 2003 ou de Goma en 2008) et, de surcroît, de soutenir une épreuve de force avec des miliciens. La MONUC est, du coup, un objet constant de moquerie mais aussi de colère pour les populations congolaises qui n'ont pas hésité à être violentes à son égard en 2004 (suite à la prise de Bukavu par les troupes de deux officiers, dont déjà Laurent Nkunda¹³) et en 2008 au Nord-Kivu.

La perte de cohérence de l'« accompagnement international »

Véçu par la classe politique congolaise comme un encadrement plus qu'un accompagnement, le Comité international d'appui à la transition a pris fin avec les élections de 2006 mais sa disparition n'a pas sonné le glas de l'accompagnement international d'un État en faillite chronique : elle a ouvert la voie à un accompagnement plus complexe et aussi plus opaque, les grands parrains du processus de paix perdant en cohérence après 2006.

D'une part, les mécanismes de dialogue régional se sont multipliés. La Conférence internationale pour la région des Grands Lacs a abouti à la signature le 16 décembre 2006 à Nairobi du *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement*. S'inscrivant dans la continuité de la déclaration de Dar es-Salaam (2004), ce pacte est un instrument de prévention et de gestion des conflits afin de faire de la région des Grands Lacs une zone de paix et de prospérité. Il s'ajoute à d'autres structures de dialogue régional telles que la Communauté économique des pays des Grands Lacs (la CEPGL, réunissant la RDC, le Rwanda et le Burundi, a été relancée en avril 2007 à Bujumbura) et la « Commission tripartite plus » chargée des questions de sécurité régionale (RDC, Rwanda, Ouganda et Burundi sous facilitation américaine). Outre les initiatives de paix centrées sur les Kivu et le problème des groupes armés, une architecture de dialogue

¹² Selon Human Rights Watch, lors du massacre de Kiwanja en novembre 2008, les Casques bleus sont restés dans leur base (cf. « Massacres à Kiwanja, L'incapacité de l'ONU à protéger les civils », HRW). Certaines ONG internationales du Nord-Kivu dénoncent quant à elles un comportement d'« observateurs » (cf. « Une étude pointe l'incurie de l'ONU », *Libération*, 22 décembre 2008 ; « Nord-Kivu : la MONUC sur la sellette », *La Libre Belgique*, 8 novembre 2008).

¹³ À l'occasion d'une manifestation devant le siège de la MONUC à Kinshasa, les Casques bleus ont ouvert le feu, tuant plusieurs manifestants.

régional particulièrement dense existe, associant les diplomaties africaines, européennes et même américaines par le biais de représentants spéciaux. De plus, à ces faiseurs de paix se sont ajoutés certains entrepreneurs de paix non conventionnels telle que la communauté de San Egidio qui a noué des relations avec les FDLR et a parrainé un accord de désarmement en 2005 – accord démenti sitôt signé¹⁴. Le sommet de Nairobi du 7 novembre 2008 consacré à la crise au Nord-Kivu s'est réuni dans le cadre de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs et n'a pas dérogé à la coutume diplomatique de multiplication des médiateurs : les ex-présidents Benjamin Mpaka (Tanzanie) et Olusegun Obasanjo (Nigeria) ont été désignés comme médiateurs, respectivement par l'UA et l'ONU et, deux jours plus tard, la SADC a aussi désigné un médiateur pour cette crise qui a donc trois hauts représentants internationaux à son chevet.

Cependant, la multiplication des forums régionaux n'a pas produit une intensification du dialogue entre les deux pays qui s'affrontent par seigneurs de guerre interposés dans les Kivu. La normalisation des relations diplomatiques entre les deux pays, tant attendue et plusieurs fois annoncée, n'a jamais eu lieu (dans ce domaine, la plus grande « avancée » a été la visite de Charles Murigande, ministre rwandais des Affaires étrangères, à Kinshasa les 3 et 4 septembre 2007, et celle du chef d'état-major de l'armée rwandaise, James Kabarebe, en décembre 2008). Par ailleurs, loin de constituer une stratégie, *l'empilement des bonnes volontés internationales* a fini par former un véritable labyrinthe du dialogue où diplomatie officielle et diplomatie officieuse s'entrecroisent, où les intérêts d'États prennent le pas sur le processus de paix et où le système décisionnel international devient opaque. Certains compagnons de route du processus de paix ont été des « associés silencieux » (*silent partners*) tout en étant des acteurs majeurs en coulisses. Il en est ainsi de l'Angola qui était associé au CIAT tout en étant un des anciens belligérants et qui entretient maintenant une relation de sécurité privilégiée avec le régime de Kinshasa – qui l'a d'ailleurs sollicitée pour envoyer des troupes appuyer les FARDC lors de la crise du Nord-Kivu. Le jeu des émissaires s'est considérablement densifié au point que l'on peut se demander si la gestion de la crise congolaise ne souffre pas d'une *sur-internationalisation*. Outre les représentants spéciaux des organisations internationales et des États, Kinshasa, Kigali, les autres gouvernements de la région et certains seigneurs de guerre reçoivent des « visiteurs du soir » au statut ambigu. Ces derniers constituent les doubles officieux – mais sans doute plus importants – des représentants spéciaux et ils

¹⁴ Grâce à la médiation de la communauté de San Egidio, la direction des FDLR s'était rendue à Rome et avait négocié son désarmement volontaire avec plusieurs membres de la « communauté internationale », mais sans la présence des autorités rwandaises. Cet accord fut une victoire diplomatique de courte durée : refusé par la base des FDLR, il conduisit à de nouvelles scissions au sein du mouvement et ne donna lieu à aucun désarmement sur le terrain.

viennent opacifier un peu plus la bataille d'influences que se livrent certains parrains du processus dans la région. Le ballet de messagers secrets et d'envoyés spéciaux confère aux protagonistes du conflit un sentiment d'importance largement contre-productif et leur permet de jouer des divergences de la « communauté internationale ».

Dans cette perspective, la course aux contrats dans ce pays riche en ressources naturelles a été rouverte entre États, au point de renvoyer le processus de paix au second plan, ou pire de le subordonner aux négociations commerciales. À une période d'envolée des prix des matières premières, la RDC a fait l'objet d'une ruée commerciale sans précédent, contraire aux règles prudentielles d'engagement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans les États fragiles et de toutes les déclarations de bonnes intentions au niveau international. Sans grand souci de bonne gouvernance, les businessmen des pays parrains du processus de paix et d'autres se sont précipités auprès des autorités nouvellement élues afin d'arracher quelques contrats lucratifs et, de

La crise belgo-congolaise

La crise politique interne qui sévit en Belgique et oppose politiciens flamands et wallons s'est répercutée sur la politique belge en RDC avec une ligne de clivage très marquée entre partisans de la fermeté (Flamands) et partisans de l'accompagnement du gouvernement congolais (Wallons).

Au début de l'année 2008, le ministre belge des Affaires étrangères, Karel De Gucht, a exprimé publiquement des critiques contre le régime congolais qui ont abouti au rappel de l'ambassadeur congolais à Bruxelles, à la fermeture du consulat congolais à Anvers, à la fermeture du consulat belge à Bukavu et... à des échanges peu amènes entre politiciens belges. Les partisans de la ligne dure et de la ligne conciliante à l'égard de Kinshasa se sont affrontés jusqu'à présent et même durant la crise du Nord-Kivu (la rivalité a été intense entre les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération pour tenter de faire une médiation).

préférence, sans appels d'offres internationaux. Tandis que la Chine et les États-Unis poursuivent leur partie d'échecs mondiale en RDC, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Corée du Sud, Israël, l'Inde et bien d'autres ont été particulièrement actifs et l'indignation belge face à la percée chinoise en RDC traduit l'âpreté de la compétition commerciale. La signature – très commentée du côté occidental – d'un méga-troc de plusieurs milliards de dollars « minerais contre infrastructures » en septembre 2007 avec la Chine a signalé que la diplomatie commerciale reprenait ses droits en RDC. En outre, un pays pivot du processus de paix, la Belgique, a illustré plus que tout autre la perte de cohérence diplomatique après les élections.

La confusion des acteurs de l'aide internationale

La période de la transition a été celle du retour des grands bailleurs institutionnels en RDC. Le FMI, la Banque mondiale, la Commission européenne, etc., ont repris ou densifié leurs programmes d'intervention à partir de 2003-2004. Les ONG humanitaires qui avaient « découvert » la RDC lors du génocide rwandais en 1994 se sont aussi multipliées et ont été rejointes par des ONG de développement et de démocratisation¹⁵, au point de faire de la RDC un des pays de concentration des ONG internationales en Afrique (plus d'une centaine d'entre elles sont enregistrées au bureau congolais du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies [United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA]). En même temps que le poids de l'aide extérieure augmentait dans une économie sinistrée¹⁶, les bailleurs internationaux ont multiplié les agendas au-delà du raisonnable dans un pays immense, sous-administré et sans moyens de communication : modernisation et réforme de l'État, lutte contre la pauvreté, démocratisation, développement de la société civile, mise en œuvre des objectifs du Millénaire, promotion du secteur privé, etc. Cette multiplicité d'agendas se caractérise par un degré de coordination insuffisant et désorganise un État congolais failli, squelettique et incapable de remplir ses missions de base. De plus, le déséquilibre régional très prononcé de l'aide internationale en faveur de l'Est du pays laisse certaines provinces sombrer dans l'hyper-pauvreté (l'Équateur, le Bandundu et les Kasai), tandis qu'il intensifie la captation et l'habitude de la dépendance dans les autres provinces. Enfin, on peut s'interro-

¹⁵ Parmi les plus connus : le Carter Center, le National Democratic Institute, l'Open Society de George Soros, Global Rights, Human Rights Watch, l'International Center for Transitional Justice (ICTJ), etc.

¹⁶ La conférence des donateurs de 2007 à Paris a permis de recueillir 4 milliards de dollars d'engagements et l'aide extérieure représentait en 2006 53 % du budget de l'État.

ger sur la stratégie de reconstruction d'un État cannibalisé depuis des décennies en faisant du « transfert de politique publique » (*policy transfer*¹⁷) de court terme.

Après avoir suscité l'espoir, la ruée des entrepreneurs de paix et de développement a donné aux Congolais non pas l'impression d'être aidés mais d'être un *marché de l'aide* car les résultats concrets tardent à se manifester tandis que les rentes de situations, incarnées par les 4x4 avec le sigle UN (United Nations), les logements, bars et restaurants pour expatriés et le développement de la Gombé (le quartier chic de Kinshasa qui est en même temps le centre-ville), sont déjà bien visibles. La diplomatie de la paix a donné naissance à un *système d'action international* sans unité de commandement, avec une pluralité de centres de décision, composée d'une mosaïque de bureaucraties internationalisées, dotée de milliers de personnel militaire et civil, consommant des milliards de dollars¹⁸ et mobilisant un réseau mondialisé d'activistes, de développeurs, de diplomates, de journalistes, de militaires, etc. Confrontés à d'importants problèmes de cohérence interne dus à son hypertrophie en RDC, la machine onusienne et les bailleurs ont effectué des efforts de rationalisation pour conférer de l'unité à leur action (concept de mission intégrée, réforme humanitaire avec le « *pool fund* » pour la plupart des ONG), mais ces efforts peinent à se traduire dans la pratique quotidienne et à dissiper la confusion ambiante : la coordination des donateurs est plus rhétorique que réelle, les agences du « système des Nations unies » luttent pied à pied pour conserver leur marge d'indépendance et le *pool fund* n'a pas imposé un seul mécanisme de financement. Outre la question du rapport coût/résultats, cette présence internationale n'est pas sans impacts négatifs sur l'économie locale ; elle constitue un système d'action plus incitatif que dissuasif et plus ambigu que cohérent. Ce contraste visible à l'œil nu entre les moyens et les résultats n'a pas manqué d'exacerber le *nationalisme traumatique* des Congolais qui font le procès quotidien de la « communauté internationale » dans leur presse et expriment parfois leur ras-le-bol d'une façon violente.

¹⁷ Le *policy transfer* désigne l'importation de politiques publiques d'un pays à un autre (Delpeuch, 2008).

¹⁸ La MONUC coûte à elle seule 1,2 milliard de dollars par an en fonctionnement.

Pour un autre « peacemaking »

Considérant comme hautement improbable un changement de comportement de la part de forces qui se combattent sur le terrain depuis le milieu des années 1990, la résolution de la crise des Kivu appelle un renouvellement de l'approche de « *peacemaking* » menée jusqu'à présent. Selon toute probabilité, les discussions en cours sous l'égide de la médiation internationale aboutiront à un nouvel accord entre des belligérants qui ne se sentent menacés ni dans leurs intérêts ni dans leur stratégie de temporisation et d'esquive. Alors que la « communauté internationale » réutilise la méthode diplomatique en échec depuis deux ans, le besoin d'un *peacemaking* stratégique et multidimensionnel, capable d'agir à plusieurs niveaux de conflictualité (économique, foncier, communautaire et régional) et de mettre en cohérence les outils diplomatique, militaire, judiciaire et financier, ne s'est jamais autant fait sentir. Pour voir le jour, un tel *peacemaking* nécessite une réforme en profondeur du système d'action que constitue la machinerie de la diplomatie de la paix car le problème n'est pas de trouver le bon chemin mais de savoir si le véhicule créé par la « communauté internationale » peut encore l'emprunter.

Ce nouveau *peacemaking* reposerait sur une réorganisation de la diplomatie de la paix selon trois principes : une division internationale du travail claire et nette entre les faiseurs de paix mais aussi entre les donateurs ; le recentrage de l'intervention internationale sur des problèmes négligés et pourtant essentiels ; enfin, la réhabilitation de la contrainte.

Pour une vraie division internationale du travail

La multiplicité des faiseurs de paix et des développeurs est inversement proportionnelle à leur efficacité, à la fois parce que le grand nombre d'« amis du Congo » génère une compétition diplomatique implicite entre l'UE, l'UA, la SADC et les États, et parce qu'elle révèle les divergences de points de vue qui ne manquent jamais de se produire dans toute négociation. On se rappellera qu'à ses débuts, la crise des Grands Lacs avait provoqué d'importants clivages non seulement au sein des membres du Conseil de sécurité mais aussi et surtout au sein des pays africains – l'Angola, le Zimbabwe et la Namibie prenant le parti de Laurent Désiré Kabila dans ce qui fut appelé à l'époque la « première guerre mondiale africaine ». Plus le tour de table des sponsors de la paix est grand, plus une division du

travail entre eux est importante. Pour l'heure, cette division du travail est à l'état d'ébauche : la crise du Nord-Kivu a été l'occasion d'interventions à chaud de toutes les composantes de la « communauté internationale » (onusiennes, bilatérales, européennes). Finalement, l'octroi d'un mandat pour un règlement africain de cette crise a fait consensus mais sans qu'une division du travail claire soit adoptée entre la SADC et l'UA. En matière d'efforts de paix, la division du travail ne doit plus être une esquisse mais une réalité formalisée publiquement par les parrains du processus qui, dans leur domaine, pourraient utilement s'inspirer des réflexions sur la complémentarité de l'aide. Cette division du travail implique le retrait de certains parrains du processus de paix sans préjudice de leur engagement dans le développement de la RDC et d'un *reporting* régulier des médiateurs chargés des négociations. Dans cette perspective, l'UA pourrait être chargée des négociations, l'ONU de la surveillance de leur mise en œuvre, et l'UE du relèvement des zones sinistrées par les combats.

Une division claire du travail doit aussi être approfondie entre donateurs. Dans ce domaine, la tâche est facilitée par l'existence d'une doctrine officielle sur la complémentarité de l'aide qu'il s'agit simplement d'appliquer. Les conclusions de la mise en œuvre de la déclaration de Paris¹⁹ en RDC font apparaître des marges de progrès que pourraient matérialiser des accords de partenariat délégué ou de donateur leader, conformément au code de conduite européen sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement²⁰.

Une telle division du travail clairement formulée et respectée permettra de rationaliser et de redonner de la cohérence à l'intervention internationale dans ses deux dimensions de pacification et de développement, de limiter la prolifération des centres de décision et d'articuler les outils diplomatique, militaire et de développement utilisables pour la gestion des crises.

Le recentrage de l'intervention internationale

L'incohérence la plus problématique de l'intervention de paix consiste à prôner un traitement des symptômes avec une médication inadaptée (les groupes armés) plutôt que des causes du conflit (le ressentiment interethnique, les problèmes fonciers et économiques ainsi que l'exploitation illégale des ressources naturelles). La déclaration de Nairobi et la conférence de Goma sont focalisées sur les groupes armés et ont développé un plan de traitement de ces mouvements

¹⁹ NDLR : La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, entérinée en mars 2005, est un accord international conclu entre donateurs et bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD).

²⁰ <europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r13003.htm>.

grâce à une approche d'« absorption/résorption » (programme DDR, pressions judiciaires et amnisties, promesses d'installation en RDC, etc.). Cette focalisation sur les groupes armés privilégie les symptômes du mal sur les causes ; or la résistance géohistorique du phénomène milicien dans cette partie de l'Afrique (les Maï Maï, par exemple, ont une histoire qui remonte aux années 1960²¹) renvoie à une conflictualité multidimensionnelle (autour de l'autochtonie, du foncier et des ressources économiques) et à une configuration régionale mafieuse qui fait des revendications politiques un excellent paravent.

Sans retracer ici la longue histoire des relations ethniques dans les Kivu, il importe de noter que les mentalités collectives de cette région sont dominées par une vision de l'histoire comme un affrontement pluriséculaire entre Nilotiques et Bantous. Les Nandes, les Hundes, les Bembes, les Shis, etc., réinterprètent tous leur animosité à l'égard des Tutsis par la théorie de l'« hospitalité trahie », selon laquelle ils auraient accueilli favorablement sur leurs terres les Tutsis venus de l'Est qui auraient ensuite essayé de les dominer. Cette « vision historique » soulève la dangereuse question de l'autochtonie et rappelle que, dans ces sociétés rurales, les affrontements interethniques sont d'abord et fondamentalement des guerres de terroirs. Au Nord-Kivu, les Nandes, les Hundes et les Nyangas, aux revendications foncières concurrentes, sont tous ligüés contre les grands propriétaires rwandophones et la majorité de la population des Kivu nourrit une hostilité de longue durée contre les Tutsis congolais qui restent considérés comme des étrangers, quoi qu'en dise la loi sur la nationalité. La surpopulation qui règne au Rwanda (386 habitants/km²) et au Burundi (312 habitants/km²) et les mouvements de population qui ont suivi les vagues de violences interethniques depuis l'indépendance ont exacerbé les tensions dans les riches terres volcaniques des Kivu où les inégalités foncières sont au centre des ressentiments interethniques²² et où les grandes propriétés sont détenues par les Tutsis et les Nandes, deux ethnies qui ont su tirer profit du régime du maréchal Mobutu.

La lutte économique concerne aussi les ressources naturelles exportables (or, coltan, cassitérite, nobium²³, diamants, bois, etc.) dont le contrôle est l'objectif tant des acteurs congolais que des

²¹ Historiquement, les premiers combattants à se faire appeler Maï sont apparus lors des troubles des années 1960, dans la région de Fizi et Baraka, dominée par l'ethnie des BaBembe, au Sud-Kivu. Pro-lumumbistes, ils résistaient au pouvoir mis en place après l'assassinat du père de la nation. Ils sont également apparus au même moment au Nord-Kivu dans le village de Ntoto lors de la guerre kanyarwanda en 1964. À la fin de la décennie 1990, la mainmise du Rwanda et de l'Ouganda sur l'Est congolais et la rupture qui s'ensuivit avec Laurent-Désiré Kabila ont abouti à une résurgence de ces groupes de combattants.

²² Les grandes propriétés des Kivu sont souvent possédées par des Tutsis et où le bétail rwandais vient paître (phénomène dit des « vaches sans frontières » qui viennent paître du Rwanda dans les régions proches de Goma et de Masisi).

²³ NDLR : Il s'agit d'un minéral qui intervient dans la fabrication des portables.

puissances voisines (Ouganda, Burundi et Rwanda). La vitalité économique de ces deux derniers pays dépend étroitement de leur accès aux richesses de l'Est congolais qui font l'objet d'une géopolitique frontalière tendue où la gouvernance mafieuse et les intérêts d'États entretiennent un système de contrebande sur fond de « maladministration » chronique. Une authentique mafia aux ramifications internationales se livre, depuis des années, à l'exploitation illégale de toutes les ressources naturelles, en dépit des dénonciations documentées et répétées des ONG internationales²⁴, de l'ONU et de timides réactions congolaises²⁵. Dans l'Est congolais, la décennie de troubles et d'économie de guerre a généré un système particulier de gouvernance caractérisée par la coexistence d'une administration fantôme et d'un régime milicien où administrateurs de territoires, policiers, magistrats, douaniers, militaires et commerçants sont impliqués dans une économie illicite et ultra-violente, centrée autour de l'exploitation des ressources naturelles et qui confère à ce conflit toutes les apparences d'une guerre mafieuse.

Jusqu'à présent, l'intervention internationale n'a fait qu'effleurer les problématiques du dialogue intercommunautaire, de la lutte contre l'exploitation des ressources naturelles, de la question foncière et de la gouvernance mafieuse. Durant la transition, ces problématiques ont été au mieux renvoyées à une hypothétique résolution post-électorale, au pire ignorées par les faiseurs de paix. De ce fait, les initiatives de résolution de ces problèmes sont encore expérimentales, mobilisent des équipes et des financements modestes²⁶, et vont peut-être trouver leur place sur l'agenda des négociations. À ce titre, le plan Cohen (du nom de l'ancien sous-secrétaire d'État américain aux Affaires africaines, Herman Cohen) qui préconise la création d'un marché commun dans l'Afrique des Grands Lacs reflète la prise de conscience de la dimension économique du conflit. En tout état de cause, tant que ces sujets difficiles qui constituent les racines locales du conflit ne seront pas abordés de front par les faiseurs de paix (y compris avec les autorités congolaises et rwandaises), les perspectives de sortie du conflit kivutien ne pourront qu'être limitées, fragiles et de courte durée.

²⁴ L'International Peace Information Service (IPIS), Global Witness, Human Rights Watch et le Pole Institute ont effectué un travail de grande qualité sur les liens entre le trafic des ressources naturelles et les multiples belligérants dans les Kivu.

²⁵ Ainsi, au début 2008, le gouverneur du Nord-Kivu a voulu interdire l'exploitation minière artisanale à Walikale : il a rapidement dû revenir sur sa décision en raison de l'implication de militaires congolais dans le trafic avec les FDLR. La même année, le gouvernement central a fermé le poste de douanes de Bunagana dans le territoire de Rutshuru qui finançait le CNDP avec le produit des taxes douanières.

²⁶ Dans le domaine du dialogue intercommunautaire, sont actifs sur le terrain le Life and Peace Institute, l'Initiative pour un leadership collaboratif et la cohésion de l'État en RDC (ILCCEE), le Norwegian Refugee Council, etc.

La réhabilitation de la contrainte internationale

La stratégie du bâton et de la carotte menée à l'égard des groupes armés suppose que l'on ait un vrai bâton et non une force de maintien de la paix discréditée, sans pouvoir dissuasif et réduite à faire le gardiennage des installations onusiennes. L'absence de pouvoir de contrainte discrédite la « communauté internationale » auprès des seigneurs de guerre mais aussi des populations civiles qui finissent par être hostiles au personnel de l'ONU. Retrouver une crédibilité auprès des entrepreneurs de violence suppose de remuscler l'intervention internationale, ce qui dans l'état actuel des choses signifie sortir des logiques de compromis : le mandat de la MONUC doit être fermement appliqué dès qu'il s'agit de la protection des populations civiles et de la défense des droits de l'homme.

Les logiques de compromis du processus de paix

Depuis 2002, les faiseurs de paix ont mis en œuvre deux logiques de compromis en RDC qui se sont institutionnalisées en règles de gestion diplomatique.

La première a consisté à fonder le processus de paix sur le principe de l'inclusivité maximale des groupes armés. Les initiatives de paix qui se sont succédé sans succès ont reposé sur la volonté d'inclure tous les belligérants sans souci de représentativité. Cette inclusion quasi automatique a créé un appel d'air pour tous les entrepreneurs de violence de la région. Les groupes Maï Maï, qui étaient dans une logique de regroupement en 2007, se sont de nouveau fractionnés et démultipliés avec la conférence de Goma et le programme Amani¹ afin de bénéficier de leurs éventuelles retombées politico-financières. La génération spontanée des seigneurs de guerre kivutiens tient beaucoup à cette inclusion automatique de tous les groupes armés dans les négociations car elle les légitime et leur ouvre une opportunité de promotion personnelle.

La seconde logique de compromis concerne aussi les entrepreneurs de

violence et réside dans ce marchandage de la paix qu'est le programme de désarmement, démobilisation et réinsertion. Ces programmes consistent bien souvent à « acheter la paix » en fournissant aux combattants de base un pécule et un vague espoir de réinsertion professionnelle tandis que la hiérarchie milicienne est intégrée dans les services de sécurité sans aucune vérification de leur passé criminel. Le programme DDR est dès lors vécu par les intéressés comme un « *peace bargaining*² ».

1. Programme national de sécurisation, pacification, stabilisation et reconstruction des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, dénommé programme Amani, du 2 février 2008.

2. En l'absence de contrainte militaire, les groupes armés ciblés par le DDR ont compris qu'ils pouvaient marchander leur ralliement au processus, leurs armes et leur devenir.

Qu'ils soient du côté des milices ou du côté des forces gouvernementales, les auteurs de violations des droits de l'homme doivent être dénoncés par l'ONU, poursuivis par la CPI et livrés par les pays où ils résident. Afin d'éviter l'impunité qui permet à Bosco « Terminator » Ntangada, recherché par la CPI, d'apparaître dans les rangs du CNDP²⁷, les compromis et autres arrangements inavouables avec les seigneurs de guerre locaux qui ont prévalu durant la transition doivent être remplacés par un discours de fermeté et des actions militaro-judiciaires à leur encontre. Dans le même esprit, cette contrainte doit se manifester au-delà des frontières de la RDC : le démantèlement des réseaux transnationaux de soutien aux groupes armés à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Europe, doit se poursuivre activement²⁸, tout comme la dénonciation et la sanction

²⁷ En avril 2008, la CPI a émis un mandat d'arrêt contre lui pour son implication dans le conflit en Ituri, avec le chef d'accusation de recrutement d'enfants soldats. En novembre 2008, il apparaissait à plusieurs reprises dans des délégations du CNDP lors de visites de personnalités étrangères et il a joué un rôle majeur dans la mise à l'écart de Laurent Nkunda en janvier 2009.

²⁸ Demandée depuis longtemps par Kigali, l'arrestation de Hutus réfugiés dans des pays européens a fait partie des mesures actées lors des négociations de Nairobi en novembre 2007. Depuis lors, des arrestations ont eu lieu en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, en Suède, etc.

internationales des soutiens d'État dont bénéficient ces groupes²⁹. Cette position n'est pas seulement dictée par la morale internationale mais aussi par le bon sens tactique puisque les groupes armés opérant en RDC ont des ramifications transnationales.

Les blocages du système d'action internationale qui porte le processus de paix sont, en fait, des auto-blocages. Ils relèvent des limites qu'imposent et que s'imposent les États impliqués dans la gestion de cette crise :

- limites de l'engagement militaire pour les pays qui fournissent les Casques bleus (ces pays s'opposeraient à leur engagement dans des confrontations violentes sur le théâtre d'opérations) ;
- limites de l'engagement judiciaire vis-à-vis de la CPI pour les pays qui accueillent sur leur sol des criminels internationaux ;
- limites de l'engagement diplomatique pour faire pression sur Kigali ou Kinshasa et mettre fin à leur stratégie d'esquive (Londres est traditionnellement proche des vues de Kigali tandis que Paris soutient celles de Kinshasa) ;
- limites de l'engagement économique et moral en ne donnant pas de suites concrètes au rapport du panel d'experts de l'ONU (dit rapport Kassem³⁰) et en dénonçant sans sanctionner l'exploitation illégale des ressources naturelles. En 2002, ce rapport concluait déjà que l'exploitation illégale des ressources naturelles était « une des principales sources de financement des groupes qui tentent de perpétuer le conflit » – trafic d'armes et pillage des ressources étant liés. Selon le rapport de 2002, l'exploitation du coltan avait permis de financer 80 % des besoins de l'armée rwandaise en 1999. Face à ce problème, le rapport Kassem préconisait un régime de contrôle et de sanction ainsi que la transparence des transactions financières des sociétés minières mais, après de nombreuses tractations et interventions en coulisses, le Conseil de sécurité n'y a pas donné suite.

²⁹ Signe encourageant, un rapport attestant du soutien du Rwanda au CNDP a été présenté au Conseil de sécurité et, après en avoir pris connaissance, la Suède a annoncé le gel de son aide pour le Rwanda (soutien budgétaire dans le secteur de l'éducation).

³⁰ *Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo*, octobre 2009, <www.grip.org/bdg/g2044.html>.

Ces exemples montrent que le système d'action international est traversé par des contradictions à l'origine de son auto-blocage. De manière quelque peu schizophrénique, la même « communauté internationale » qui déploie une machine de paix lourde et coûteuse en RDC lui impose des limites injustifiables et réduit son efficacité afin de ne pas bousculer les compromis et les intérêts acquis dans l'arène internationale. Le nouveau *peacemaking*, qui organiserait une réelle division du travail, prendrait en considération les multiples dimensions de ce conflit tout en privilégiant sa dimension mafieuse et recréerait l'appareil de contrainte, implique de s'attaquer aux blocages de la diplomatie de la paix et de ses outils : par exemple, la réhabilitation de la contrainte nécessite des décisions radicales pour redresser les performances abyssales de la MONUC (restructuration profonde du leadership, renouvellement des contingents à l'Est, changement des règles d'affectation du personnel, etc.³¹). Sans le courage de dépasser les blocages de la machinerie internationale de la paix, il ne saurait y avoir de « *peacemaking* de troisième génération ». Loin de suivre cette voie exigeante, le recours à la force (opération militaire conjointe entre les armées congolaise et rwandaise depuis janvier 2009), l'augmentation des Casques bleus et la signature de l'habituel accord de désengagement en février de la même année sont maintenant privilégiés comme les bases du règlement du problème des Kivu. L'heure n'est pas à l'amélioration de la diplomatie de la paix mais à une *realpolitik* contestée dans son principe et encore incertaine dans ses résultats³².

³¹ Loin de prendre ce chemin difficile, en décembre 2008, le Conseil de sécurité a, une fois de plus, choisi la facilité du quantitatif en se prononçant pour l'accroissement de la MONUC de 3 000 hommes comme réponse à la crise du Nord-Kivu au lieu de chercher à résoudre les problèmes structurels qui rendent inefficace la présence de 17 000 Casques bleus. Deux mois après cette décision, aucun des 3 000 hommes n'est arrivé et seul le Bangladesh s'est déclaré prêt à envoyer des troupes supplémentaires (un bataillon d'infanterie et une unité de police).

³² L'entrée de l'armée rwandaise en RDC, qui doit partir en mars 2009, suscite l'opposition d'une grande partie de la classe politique menée par le président de l'Assemblée nationale, Vital Kamerhe, originaire du Sud-Kivu. Pour les Kivutiens, cette présence rappelle les heures sombres de la période 1996-1998 tandis que, pour les politiciens de l'ouest du pays, cette présence est une trahison à l'intérêt national. Au moment de l'écriture de ce texte, les opérations militaires se poursuivent contre les FDLR.

Conclusion

Le concept d'enlisement n'est pas uniquement valable pour la guerre : les processus de paix aussi peuvent s'enliser – comme le prouvent le Sahara occidental, le Darfour, les Philippines, le Sri Lanka, le nord de l'Ouganda, le conflit israélo-palestinien, etc. Dans toutes ces régions, l'enlisement du processus de paix a conduit à privilégier l'option militaire pour « régler les choses » et en terminer avec un conflit de longue durée. En RDC, avant de s'incarner à travers l'offensive hivernale d'un seigneur de guerre médiatique et une entente surprise entre Kigali et Kinshasa pour combattre les FDLR, l'échec de la diplomatie de la paix s'incarnait dans les centaines de milliers de déplacés internes et les appels incantatoires de la MONUC au respect des actes d'engagement et du cessez-le-feu signés en janvier 2008. En RDC, la mise en échec de la diplomatie de la paix interpelle par la disproportion des forces en présence. Au-delà des clichés sur un « conflit oublié » qui se déroulerait loin des yeux de l'Occident, le conflit de l'Est congolais est largement médiatisé, attire des stars hollywoodiennes³³, donne lieu à la plus grande mission de l'ONU et à un activisme diplomatique dont l'intensité est inversement proportionnelle aux résultats.

Contrairement au cliché véhiculé par certaines ONG et relayé par la presse internationale, ce n'est pas d'un manque mais d'un excès d'attention dont souffre l'Est congolais. L'échec du processus de paix congolais s'explique tout autant par le bellicisme des divers entrepreneurs de violence que par le désordre volontaire des faiseurs de paix qui misent sur le nombre des soutiens sans répartir les rôles, se satisfont des apparences par facilité, esquivent les décisions difficiles par souci de consensus et, finalement, bloquent le système d'action international qu'ils ont mis en place pour gérer cette crise. Finalement, le *peacemaking* n'est pas immunisé contre les « stratégies absurdes » dont on parle dans le domaine du management³⁴.

En portant le regard sur les faiseurs de paix et leur système d'action et non plus seulement les belligérants décrits comme des « *spoilers* », cette réflexion entend être à l'écoute des « critiques autochtones » des interventions internationales qui, des Balkans à

³³ Ben Affleck a fait deux séjours à Goma pour le HCR et, à l'occasion de la crise du Nord-Kivu ; il écrit actuellement des reportages dans *Time* et a réalisé avec Mick Jagger un film de 30 secondes pour la campagne « Gimme Shelter » au profit des déplacés congolais.

³⁴ Cf. Beauvallet (2009).

l'Afrique des Grands Lacs en passant par le Timor, frappent par leurs similarités : désordre des acteurs internationaux, ignorance du contexte local, surcoût, gaspillages et, *in fine*, inefficacité. L'échec de la diplomatie de la paix n'est pas simplement imputable aux volontés bellicistes auxquelles elle se heurte nécessairement : il est aussi imputable à un système d'action international où règnent désordre et confusion, avec ses configurations complexes d'acteurs, ses règles explicites et implicites, ses problèmes de coordination et de moyens, etc. Une analyse comparative des processus de paix comme système d'action pourrait conduire à une révision de la diplomatie de la paix, voire à un nouveau « discours de la méthode » dans ce domaine – discours qui est plus que jamais nécessaire si on souhaite régler les conflits au lieu de simplement les geler.

Bibliographie

Documents officiels

Cour des comptes, *Audit des dépenses publiques*, Kinshasa, février 2008.

Despouy, L., Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats*, Nations unies, Genève, 11 avril 2008.

MONUC, *Enquête spéciale sur les événements de février/mars au Bas Congo*, Division des droits de l'homme, mai 2008.

OCDE, *Manuel OCDE CAD sur la Réforme des systèmes de sécurité*, 2007.

OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, mars 2005.

Pacéré T. F., Conseil des droits de l'homme, *Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo*, Nations unies, Genève, 29 février 2008.

République démocratique du Congo, *Contrat de gouvernance*, Kinshasa, mars 2007.

République démocratique du Congo, *Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, Kinshasa, 2006.

Livres et articles

Affleck, B., « A Glimmer of Hope in Africa », *Time*, 23 février 2009.

Akelle, P. et A. Sita-Akele, *Des lois indispensables pour l'application de la constitution du 18 février 2006 de la RDC*, Kinshasa, Centre d'études pour l'action sociale (CEPAS), 2006.

Autesserre, S., « The Trouble with Congo. How Local Disputes Fuel Regional Conflict », *Foreign Affairs*, mai/juin 2008.

Basanisi, M., « Who Will Watch the Peacekeepers? », *New York Times*, 23 mai 2008.

Beauvallet, M., *Les Stratégies absurdes, Comment faire pire en croyant faire mieux*, Paris, Le Seuil, 2009.

Boshoff, H., *The Demobilisation, Disarmament and Reintegration Process in the DRC, A Never-Ending Story*, Situation Report, Pretoria, Institute for Security Studies, 2 juillet 2007.

Clément, J., *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa. Lessons from the Democratic Republic of Congo*, Washington, IMF, 2004.

Coquery-Vidrovitch, C., A. Forest et H. Weiss, *Rébellions-révolution au Zaïre, 1963-65* (2 volumes), L'Harmattan, Paris, 1987.

Delpeuch, T., « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, n° 27, Paris, CERI, décembre 2008.

Eriksson Baaz, M., « Why do Soldiers Rape? Gender, violence and sexuality in the DRC armed forces », *Working Paper*, School of Global Studies, Université de Göteborg.

Feeley, R. et C. Thomas-Jensen, « Beyond Crisis Management in Eastern Congo », Washington, Enough, décembre 2008.

Feeley, R. et C. Thomas-Jensen, « Getting Serious About Ending Conflict and Sexual Violence in Congo », An Enough Strategy Paper, Washington, Enough, mars 2008.

Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *République démocratique du Congo. La justice sacrifiée sur l'autel de la transition*, Rapport n° 387, Paris, FIDH, juin 2004.

Gamanda, N. M., *La Question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Droit et idées nouvelles, 2001.

Global Rights, *SOS Justice. Quelle justice pour les populations vulnérables à l'Est de la RDC ?*, Washington, août 2005.

Haut Conseil de la coopération internationale, *Les Non-Dits de la bonne gouvernance*, Karthala, Paris, 2001.

Hoffmann, K., *Governing the "Maquis". A Case Study of General Padiri's Maï-Maï Movement*, Conflict Research Group, « Working Paper », n° 6, septembre 2006, Gand.

Hofnung, T., « Une étude pointe l'incurie de l'ONU », *Libération*, 22 décembre 2008.

Hofnung, T., « Congo : les grises mines », *Libération*, 8 décembre 2008.

Human Rights Watch, *Massacres à Kiwanja. L'incapacité de l'ONU à protéger les civils*, décembre 2008.

International Crisis Group, *Quatre priorités pour une paix durable en Ituri*, « Rapport Afrique », n° 140, 13 mai 2008.

International Crisis Group, *Congo : Consolider la paix*, « Rapport Afrique », n° 128, 5 juillet 2007.

International Crisis Group, *Katanga : la crise oubliée de la RDC*, « Rapport Afrique », n° 103, 9 janvier 2006.

De Kuyssche, W., *Le Congo cannibalisé. Chronique et réflexion sur un pays sans État de droit*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2006.

Mayer-Rieckh, A. et P. de Greiff, *Justice as Prevention. Vetting Public Employees in Transitional Societies*, International Center for Transitional Justice (ICTJ), New York, Social Science Research Council, 2007.

Morvan, H., *Réinventer le quotidien. La cohabitation des populations civiles et des combattants maï-maï au Kivu*, Uppsala, Life and Peace Institute, 2005.

Nasibu Bilali, C., *Qui arme les Maï-Maï ? Enquête sur une situation originale*, Rapport du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles, GRIP, 2004.

Overseas Development Institute, « Conflict in the Great Lakes Region – How is it linked with land and migration? », *Natural Resources Perspective*, n° 96, mars 2006.

Pole Institute (Institut interculturel dans la région des Grands Lacs), « Ressources, frontières et gouvernance », *Regards croisés*, n° 22, Goma, août 2008.

Pole Institute, « Ressources naturelles et flux du commerce transfrontalier dans la région des Grands Lacs », *Regards croisés*, n° 19, Goma, juillet 2007.

Polgreen, L., « A Massacre in Congo, Despite Nearby Support », *New York Times*, 11 décembre 2008.

Romkema, H., « Opportunités et contraintes relatives au désarmement et au rapatriement des groupes armés étrangers en RDC, Cas des FDLR, FNL et ADF/NALU », Washington, Banque mondiale, juin 2007.

Scott, S. A., *Laurent Nkunda et la rébellion du Kivu*, Karthala, Paris, 2008.

Thakur, M., « Demilitarising Militias in the Kivu », *African Security Review*, vol. 17, n° 1, 2008.

Trefon, T., « Parcours administratifs dans un État en faillite », *Cahiers africains*, n° 74, Paris, L'Harmattan, 2007.

Verhaegen, B., « Mulele et la révolution populaire au Kwilu », *Cahiers africains*, n° 72, Paris, L'Harmattan, 2006.

Vinck, P., P. Pham, S. Baldo et R. Shigekane, *Vivre dans la peur. Une étude réalisée au sein de la population sur la paix, la justice et la reconstruction sociale dans l'Est de la République démocratique du Congo*, rapport conjoint du Human Rights Center/Université de Californie à Berkeley, du Payson Center for International Development/Université de Tulane et du Centre international pour la justice transitionnelle (International Center for Transitional Justice, ICTJ)/New York, août 2008 (rapport rédigé et initialement publié en

anglais sous le titre *Living with Fear. A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice, and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of the Congo*).

Vircoulon, T., « RDC : la guerre des Kivu ne veut pas finir », *Alternatives internationales*, décembre 2008.

Vircoulon, T., « République démocratique du Congo : la démocratie sans démocrates », *Politique étrangère*, n° 3/2006.

Vircoulon, T., « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République démocratique du Congo », *Politique africaine*, n° 98, juin 2005.

Vircoulon, T., *Transposer l'État de droit dans les « Failed States » ? Réflexions à partir d'une expérience africaine*, « Les Cahiers de la sécurité intérieure », n° 55, 1^{er} trimestre 2004.

Vlassenroot, K., « Violence et constitutions de milices dans l'Est du Congo : le cas des Mayi-Mayi », in F. Reyntjens (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2001-2002*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Vlassenroot, K. et F. Van Acker, « Les Maï Maï et les fonctions de la violence milicienne dans l'Est du Congo », *Politique africaine*, n° 84, décembre 2001.

Vlassenroot, K. et T. Raeymaekers, *The Formation of Centres of Profit, Power and Protection*, « Occasional Paper », Centre d'études africaines, Université de Copenhague, janvier 2005.

Willame, J.-C. et P. Matthieu, « Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs », *Cahiers africains*, n° 39-40, Paris, L'Harmattan, 1999.