

LA GUERRE SANS FIN DES KIVUS

LES LIMITES DE LA DIPLOMATIE DE LA PAIX

PAR

Thierry VIRCOULON*

Comme en 2006 et 2007, le second semestre 2008 a vu la reprise des combats, en République démocratique du Congo (RDC), entre les forces gouvernementales (FARDC), leurs supplétifs (Maï Maï et Forces démocratiques pour la libération du Rwanda, FDLR) et le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP)¹. A la différence près que, en 2008, le CNDP de Laurent Nkunda a non seulement défait les FARDC, mais il a fait comprendre qu'il pouvait, quand bon lui semblait et malgré les Casques bleus de l'ONU et leur mandat de Chapitre VII, s'emparer de Goma, la capitale du Nord Kivu.

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 de Mobutu. Bien que niées de part et d'autre – le Rwanda prétend ne pas soutenir le CNDP et le gouvernement congolais fait de même en ce qui concerne les Maï Maï et les FDLR –, les combats du dernier trimestre 2008 ont mis en pleine lumière cette double alliance.

Surtout, le retour à un affrontement frontal entre le gouvernement congolais et le CNDP a jeté une lumière crue sur les lacunes du processus de paix congolais et pose la question de la « méthode » de la « communauté internationale »² dans ses efforts de maintien de la paix. Au-delà de l'indignation facile à l'encontre de ceux qui, dans un camp comme dans l'autre, veulent la poursuite des hostilités (les fameux « *spoilers* »), il convient de comprendre pourquoi la diplomatie de la paix est inopérante dans les Kivus et pourquoi, en fin de compte, ce sont les seigneurs de guerre qui imposent leur volonté à la « communauté internationale » et non l'inverse³.

* Expert pour la Commission européenne en poste en République démocratique du Congo depuis 2003.

¹ Cf. en annexe 1 le panorama des groupes armés du Nord Kivu.

² Ce terme ne désigne pas ici l'ensemble de la communauté des nations, mais les Etats et organisations internationales qui s'impliquent ou se sont impliqués dans la gestion de la crise congolaise à partir des négociations de paix de Sun City en 2002.

³ En menaçant de prendre Goma, Laurent Nkunda 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.

LA DIPLOMATIE DE LA PAIX FACE AU « PROBLEME KIVUTIEN »

Loin d'avoir été négligés par les « faiseurs de paix », les Kivus⁴ ont été au centre de plusieurs initiatives internationales depuis deux ans. Provinces de départ de la rébellion de l'AFDL en 1996, les Kivus, en particulier le Nord, étaient, en 2006, les régions les plus résilientes au processus de paix sponsorisé par la « communauté internationale ». Alors que les armes s'étaient tuées au Nord (Ituri) et au Sud (Nord Katanga) des Kivus, de larges portions de ces territoires restaient sous le contrôle de groupes armés qui s'affrontaient sporadiquement et exploitaient les populations civiles, créant une crise humanitaire permanente. Le silence des armes en Ituri et la reddition de seigneurs de guerre au Katanga, ajoutés aux déclarations électorales du nouveau Président qui, dans les Kivus, avait fait campagne sur le thème du retour de la paix, permettaient de penser que la spirale de violence touchait à sa fin. La pacification de l'Est congolais était en marche et les Kivus, épice de la rébellion qui renversa Mobutu Sese Seko, seraient très logiquement son ultime étape. En effet, de 2006 à 2008, le « problème kivutien » a été au centre d'au moins trois initiatives de paix.

La première d'entre elles fut purement congolaise. Après l'échec, en décembre 2006, d'une offensive militaire du CNDP, le général dissident Laurent Nkunda a négocié en janvier 2007 avec Kinshasa un accord de mixage de ses troupes. Cet accord permettait aux hommes du CNDP d'être associés aux forces armées congolaises tout en restant dans leur fief d'origine⁵. Cette opération de mixage tournant à l'avantage du CNDP, le gouvernement congolais a interrompu le processus de « mixage » et les Mai Mai du Nord Kivu se sont regroupés au sein d'un nouveau mouvement, les Patriotes résistants congolais (PARECO). Les combats entre les forces régulières et les troupes rebelles ont repris à partir d'août 2007 pour s'achever par une défaite gouvernementale en novembre de la même année. Les affrontements du dernier trimestre 2007 sont directement à l'origine de deux autres initiatives de paix, cette fois-ci parrainées par la communauté internationale, à savoir la Déclaration de Nairobi et la Conférence de paix de Goma.

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 accordés sur le principe d'un démantèlement, par la force si nécessaire, des ex-FAR/Interhamwe et des autres groupes armés. A 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 sortie pacifique est offerte aux 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

⁴ 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 Kivus désignent donc les deux provinces Nord et Sud.

⁵ Le régime commun, dit « de brassage », prévoit au contraire que les forces rebelles sont disséminées à travers le pays pour perdre leur pouvoir de nuisance.

d'engagement prévoyant un cessez-le-feu, un désengagement militaire, le retour des réfugiés, la participation au programme de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR), leur intégration dans l'armée, la libération des prisonniers, l'amnistie, etc.

Ces deux initiatives de paix ont reçu le soutien des Etats-Unis, de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui, à l'issue de la Conférence de Goma, avait même élaboré un Plan de sécurisation et de stabilisation pour les Kivus. Très ambitieux, ce Plan prévoyait le déploiement et le renforcement des services de l'Etat en dehors de Goma et de Bukavu grâce à des containers, selon le concept de « *State in a box* »⁶, mais l'ambition de ce Plan contrastait avec l'absence d'évolution sur le terrain : après la signature des actes d'engagement, la MONUC a dénombré plus de 200 violations du cessez-le-feu en 180 jours ! Jamais à court de motifs pour quitter les nombreuses commissions créées par les actes d'engagement, leurs signataires ont sciemment retardé leur mise en œuvre et la guérilla de basse intensité a continué au Nord Kivu. Le seul signe de « progrès » a été l'accord de deux branches des FDLR en mai 2008 (le Rassemblement pour l'unité et la démocratie, RUD, et le Rassemblement du peuple rwandais, RPR) pour abandonner la lutte armée. Malgré l'insistance des médiateurs institutionnels et force communication, cet accord ne s'est traduit que par un simulacre de désarmement.

**Echec d'un précédent accord :
l'accord de Rome du 31 mars 2005 avec les FDLR**

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.

Le *leadership* des FDLR avait alors accepté de condamner le génocide rwandais et de désarmer volontairement en échange de la possibilité, pour ceux qui le souhaitaient, de rentrer au Rwanda.

Cet accord fut une victoire diplomatique de court terme, car il fut refusé par la base des FDLR, conduisit à de nouvelles scissions au sein du mouvement et ne donna lieu à aucun désarmement sur le terrain. Son échec renforça bien évidemment la position diplomatique du Rwanda.

Ces trois initiatives de paix *ad hoc* se sont aussi accompagnées du renforcement des mécanismes de dialogue régional avec la signature le 16 décembre 2006 à Nairobi du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans le cadre de la Conférence internationale pour les Grands Lacs. S'inscrivant dans la continuité de la déclaration de Dar es Salaam (2004), le 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. Kinshasa a en outre accueilli en février 2007 les parlementaires des pays signataires de cette conférence, qui est venue compléter 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 sous l'égide de la Belgique a été relancée en avril 2007 à Bujumbura – et la Commission tripartite plus,

⁶ Il s'agit d'utiliser des containers comme bureaux afin de mettre à disposition les services publics de base (état-civil, police, justice, etc.) dans les zones rurales. Transformer des containers en bureaux présente l'avantage de ne pas avoir à financer de travaux d'infrastructures et d'avoir des bureaux mobiles.

chargée des questions de sécurité régionale (RDC, Rwanda, Ouganda et Burundi sous facilitation américaine). Outre les initiatives de paix centrées sur les Kivus et le problème des groupes armés, une architecture de dialogue régional particulièrement dense existe, associant les diplomaties africaines, européennes et même américaines par le biais de représentants spéciaux. Le Sommet de Nairobi du 7 novembre 2008 consacrée à la crise au Nord Kivu s'est d'ailleurs réuni dans le cadre de la Conférence internationale pour les Grands Lacs et n'a pas dérogé à la coutume diplomatique en la matière puisque les ex-présidents Benjamin Mpaka (Tanzanie) et Olusegun Obasanjo (Nigeria) ont été désignés comme médiateurs. Deux jours plus tard, la SADC a aussi désigné un médiateur pour cette crise. Loin des clichés sur un « conflit oublié » de plus qui se déroulerait loin des yeux de l'Occident, la région des Grands Lacs est le lieu d'un activisme diplomatique dont l'intensité est inversement proportionnelle aux résultats.

LES LIMITES D'UN PROCESSUS DE PAIX IMPORTE

Le nombre d'accords entre belligérants et de réunions diplomatiques à haut niveau contraste fortement avec l'absence de progrès sur le terrain. Au-delà de la chronique répétitive des accrochages et des violations des cessez-le-feu tenue par la MONUC et les agences de presse, les deux premières années de la III^e République congolaise n'ont pas changé la configuration du « problème kivutien » : la guérilla de basse intensité a continué entre les mêmes belligérants ; la géographie des fiefs des groupes armés est restée stable ; l'armée congolaise s'est localement renforcée en effectifs pour le plus grand malheur des populations civiles qui continuent de souffrir des mêmes maux (manque d'alimentation, violations des droits de l'homme, déplacements de population massifs et fréquents). Signe de cette constance dans le malheur : l'aide humanitaire, dont la diminution était prévue en 2006 par les agences onusiennes et les ONG internationales, a été maintenue, puis revue à la hausse à la fin de l'année 2008.

Avant de s'incarner à travers l'offensive d'un seigneur de guerre médiatique, Laurent Nkunda, l'échec de la diplomatie de la paix s'incarnait dans près de 700 000 déplacés internes et les appels incantatoires de la MONUC au respect des actes d'engagement et du cessez-le-feu. La mise en échec de la diplomatie de la paix révèle les limites d'un processus où l'offre et la demande de paix hésitent entre incohérences et ambiguïtés.

Une demande de paix ambiguë

Avares de déclarations de bonne foi, les protagonistes de ce conflit ne se sont engagés dans des négociations qu'à la demande insistante des faiseurs de paix et de manière toujours ambiguë. Indice des réticences et tensions entre Kigali et Kinshasa, malgré tous les forums diplomatiques existant au niveau régional, les présidents rwandais et congolais n'ont pas dialogué et 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 des Affaires étrangères rwandais, à Kinshasa, les 3 et 4 septembre 2007. De plus, force est de reconnaître que, pendant deux ans, Kigali, Kinshasa et leurs alliés locaux ont adopté un double agenda, qui consistait à accepter du bout des lèvres les initiatives de paix de la communauté internationale, tout en préparant les hostilités. Au premier semestre 2008, le renforcement des FARDC a eu lieu pendant que la facilitation internationale s'évertuait à nouer les liens du dialogue à Goma. En 2007, le mixage des

troupes du CNDP suite à l'accord avec le gouvernement était instrumentalisé et transformé en cheval de Troie pour noyauter l'état-major de la région militaire du Nord Kivu. Phénomène somme toute classique, la mise en œuvre des différents accords s'est sans cesse heurtée à ce double agenda, qui consiste à accepter de négocier tout en sabotant consciencieusement les négociations. Mélange de mauvaise foi et de stratégie, ce double jeu permet de tirer profit des négociations en termes d'image publique, de capital diplomatique et de financement, tout en satisfaisant des objectifs très éloignés de la paix.

Les négociations sont, en effet, perçues 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. 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. Rendues interminables pour des raisons financières, les négociations ont aussi eu pour fonction de faire diversion et de créer des écrans de fumée à destination d'acteurs internationaux toujours à l'affût d'une « ouverture diplomatique ». De manière très révélatrice, en aucun cas les négociations n'ont signifié l'arrêt de la violence dans les Kivus, mais elles ont, à l'inverse, ouvert des périodes d'usage tactique de la violence.

De plus, malgré et à cause des souffrances qu'elles endurent, les populations locales ne sont pas acquiescées à la paix. La « fatigue de la guerre » n'a pas encore contrebalancé le désir de revanche alimenté par le souvenir des nombreuses victimes de part et d'autre. Dans les Kivus, la majorité de la population est hostile – c'est un euphémisme – aux Tutsis, qui restent considérés comme des étrangers, quoi qu'en dise la loi sur la nationalité. Ainsi, il n'y a aucun représentant de la communauté tutsie élu dans les assemblées provinciales des Nord et Sud Kivus. L'option militaire mise en œuvre par Kinshasa contre un ennemi manifestement mieux entraîné et préparé n'est pas seulement une lubie de l'état-major des FARDC, elle traduit aussi le sentiment populaire dominant dans les Kivus. De ce fait, à part quelques ONG locales dépendantes de financements étrangers, les efforts de paix en provenance de la communauté internationale trouvent très peu de relais locaux et les ONG internationales impliquées dans le développement du dialogue intercommunautaire et la résolution locale des conflits⁷ peinent à dépasser la méfiance et la haine collectives.

Incohérences de l'offre de paix

A défaut d'être porté par une volonté de paix locale, le processus de paix est porté par la « communauté internationale », c'est-à-dire un groupe d'organisations multilatérales et de pays qui ont joué un rôle de premier plan durant la transition politique congolaise à travers le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT), composé des représentants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, de la Belgique, du Canada, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Zambie, du Gabon, de l'Union africaine et de l'Union européenne. Conscients de l'inachèvement du processus de paix en RDC après la fin de la transition, ces faiseurs de paix sont demeurés actifs, bien qu'adoptant un profil plus bas. Si leur degré d'implication diplomatique n'a pas fléchi, en revanche, leurs problèmes de cohérence (tant dans la méthode que les moyens), qui étaient déjà visibles durant la transition, se sont accrus après celle-ci.

⁷ Telles que Life and Peace Institute à Bukavu ou Initiative pour un leadership collaboratif et la cohésion de l'Etat en RDC. Ces ONG se sont spécialisées dans le dialogue intercommunautaire et la résolution de conflits.

Des leviers inefficaces

Les moyens traditionnels de pression sur les belligérants dont dispose la communauté internationale (la force onusienne, la justice internationale et *in fine* l'argent) ont, jusqu'à présent, démontré leur inefficacité.

Force est de reconnaître que la contrainte minimale qu'on serait en droit d'attendre du mandat de Chapitre VII et des 17 000 Casques bleus de la MONUC ne s'est jamais matérialisée, au point que l'inefficacité de la MONUC est devenue légendaire dans toute la RDC et que cette réputation, ajoutée à l'offensive de Laurent Nkunda sur Goma, la prive de tout pouvoir dissuasif. 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, de Bukavu en 2004 ou de Goma en 2008) et, de surcroît, de soutenir une épreuve de force avec des miliciens pieds nus, dont l'équipement et l'entraînement sont pourtant bien inférieurs aux contingents indiens, pakistanais et sud-africains censés former la « force de frappe » de la MONUC. Incapable d'assurer la protection des populations civiles, la MONUC a aussi été incapable d'assurer sa protection à Bunia en 2003⁸ et le respect de n'importe quelle trêve dans les Kivus. Elle est, de ce fait, un objet constant de plaisanteries, d'ironie et de colère pour l'homme de la rue en RDC.

Même si la Cour pénale internationale a maintenant plusieurs hôtes congolais (Thomas Lubanga⁹, Germain Katanga, Mathieu Ngudjolo et Jean-Pierre Bemba), les poursuites judiciaires à l'égard des responsables du conflit n'ont pas encore démontré leur efficacité, au point qu'on spéculé à Kinshasa sur leur prochaine libération. D'une part, la CPI se révèle lente à agir et, d'autre part, les mandats d'arrêt internationaux émis contre des responsables FDLR réfugiés en Europe n'ont conduit qu'à des arrestations sans extradition¹⁰. Pour le moment, aucune juridiction européenne n'a voulu extradier les personnes interpellées au Rwanda comme demandé par les autorités de Kigali, au motif que la justice rwandaise ne présentait pas toutes les garanties de bon fonctionnement et, devant des tribunaux européens, l'instruction de leur procès risque de prendre des années.

Le troisième levier d'action de la communauté internationale est l'argent sous la forme du programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR). Bien que les promoteurs des DDR s'en défendent, 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 du pays à un niveau salarial confortable. Même s'il ne correspond pas complètement à cette réalité, le programme DDR est vécu par les intéressés comme un *peace bargaining* qui a lui aussi révélé ses limites, notamment en Ituri. C'est dans ce district que le programme DDR le plus complet du pays a été appliqué entre 2004 et 2006 (en liaison avec le déploiement de 5 000 Casques bleus) et aurait permis « le retour à la paix » dans cette zone. Cette évaluation

⁸ L'Opération Artémis (juin-septembre 2003) était, en grande partie, une opération de sauvetage du contingent des Casques bleus bloqués dans Bunia par les milices.

⁹ Premier envoyé à La Haye en 2005, Thomas Lubanga n'a toujours pas été jugé.

¹⁰ 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, France, Grande-Bretagne, Suède, etc.

est malheureusement contredite par le fait que plusieurs centaines de miliciens ont refusé d'intégrer le programme et que « le retour à la paix » a finalement été de courte durée¹¹.

Une méthode problématique

Le processus de paix est fondé sur le principe de l'inclusivité maximale des groupes armés et des faiseurs de paix.

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 Amani, 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.

Dans le même esprit, la multiplicité des faiseurs de paix, qui montre tout l'intérêt que la communauté internationale porte à la paix dans les Grands Lacs, est une fausse bonne idée. A 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 Etats et parce qu'elle révèle les divergences de points de vue qui ne manquent jamais de se produire dans toute négociation internationale. On se rappellera que, 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, au point d'aboutir à la « *première guerre mondiale africaine* »¹². Plus le tour de table des sponsors de la paix est grand, plus une division du travail entre eux est importante. Malheureusement, celle-là fait encore défaut, ce qui permet aux protagonistes congolais de jouer des divergences, tandis que la succession de messagers secrets et d'envoyés spéciaux leur confèrent un sentiment d'importance largement contre-productif.

Toutefois, l'incohérence la plus problématique de l'offre de paix consiste à prôner un traitement des symptômes – avec une médication inadaptée – plutôt que des causes du conflit. La Déclaration de Nairobi et la Conférence de Goma, focalisées sur les groupes armés, ont développé un plan de traitement de ces mouvements grâce à la classique stratégie du bâton et de la carotte (programme DDR, pressions judiciaires et amnisties, promesses d'installation en RDC, etc.). Cette approche d'« absorption/résorption » néglige de s'interroger sur l'effectivité réelle de la stratégie du bâton et de la carotte et sur l'extrême résilience des groupes armés dans cette région. Les Maï Maï remontent aux années 1960, tandis que, en Ituri, où la stratégie du bâton et de la carotte a été mise en œuvre le plus vigoureusement le FRPI reste actif et vient de relancer opportunément les hostilités en septembre 2008. La résistance géo-historique du phénomène milicien dans cette partie de l'Afrique renvoie à une conflictualité multidimensionnelle (ethnique, foncière et économique) et à une configuration régionale mafieuse qui fait des revendications politiques un excellent paravent.

¹¹ En Ituri, en septembre 2008, apparaissait un nouveau mouvement rebelle (le Front pour la Justice au Congo) et les miliciens lendus du Front républicain des patriotes intégrationnistes (FRPI) reprenaient leurs attaques contre l'armée gouvernementale.

¹² Cf. C. BRAECKMAN, *Les Nouveaux Prédateurs*, Fayard, Paris, 2003.

Sans retracer ici la longue histoire des relations ethniques dans les Kivus, 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 Nandés, les Hundés, les Bembes, les Shis, etc. expliquent 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 venu de l'Est qui auraient ensuite essayé de les dominer. Cette « vision historique » soulève la dangereuse question de l'autochtonie – qui était là le premier ? – et rappelle que, dans ces sociétés rurales, les affrontements 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 banyamulenges. La surpopulation qui règne au Rwanda (386 h/km²) et au Burundi (312 h/km²) a, par contrecoup, rendu la question foncière encore plus aiguë dans les riches terres volcaniques des Kivus où les grandes propriétés, reflets d'inégalités socio-économiques réelles, sont souvent possédées par des Tutsis et où le bétail rwandais vient paître – le phénomène dit des « vaches sans frontières » qui viennent paître du Rwanda dans les régions proches de Goma et de Masisi.

La lutte économique concerne aussi les ressources naturelles exportables (or, coltan, cassitérite, nobium, diamants, bois, etc.), dont le contrôle est l'objectif tant des acteurs congolais que des puissances voisines (Ouganda, Burundi et Rwanda). La vitalité économique de ces deux derniers pays dépend étroitement de son accès aux richesses des Kivus. Le contrôle des zones minières et des axes et moyens de communication (routes, camions, bateaux) reste au cœur des stratégies des groupes armés et des communautés qu'ils « représentent ». La guerre des terroirs s'est rapidement transformée en guerre des marchés, voire en guerre des routes – pour y accéder – et, surtout, en guerre des zones d'artisanat minier. Chaque groupe armé s'est assuré le contrôle d'une ou de plusieurs mines. Ainsi, loin d'être anodine, la revendication tutsie sur Minembwe¹³ au Sud Kivu n'est pas étrangère à la proximité d'une mine dans cette zone. De même, Walikale au Nord Kivu est une zone d'artisanat minier en territoire FDLR. Une authentique mafia aux ramifications internationales se livre, depuis des années, à leur exploitation illégale, en dépit des dénonciations documentées et répétées des ONG internationales¹⁴, de l'ONU et de timides réactions congolaises. En 2002, le rapport du panel d'experts de l'ONU – dit rapport Kassem – concluait déjà que l'exploitation illégale des ressources naturelles était « l'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 – un composé de deux métaux rares, le columbium et le tantale, dont le nom est la contraction – 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 le Conseil de sécurité n'y a pas donné suite.

Dans cette guerre économique, les intérêts ethno-commerciaux congolais s'entrechoquent et s'entremêlent aux intérêts privés ou/et publics des Etats voisins afin de former des zones de domination commerciale. Au Nord Kivu, les Nandés ont toujours été les rivaux en affaires des Banyamulenge. Au plan commercial, le Nord Kivu est divisé en

¹³ Depuis 2006, les Tutsis demandent que la zone de Minembwe devienne un territoire administratif à part entière.

¹⁴ 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 Kivus.

deux : au nord de la province (Beni, Butembo), les commerçants nandés ; dans la région de Goma, sous l'influence économique directe de Kigali, les commerçants banyamulenges. Loin d'être uniquement victimes comme ils aiment le prétendre, les acteurs économiques sont parties prenantes de la conflictualité de l'Est congolais.

La décennie de troubles et d'économie de guerre a généré un système de gouvernance locale de nature mafieuse avec des ramifications nationales – à Kinshasa – et internationales – dans les capitales de la région et au-delà du continent comme l'a montré le rapport Kassem. Les notables locaux entretiennent des milices, les responsables administratifs doivent leur poste au soutien des groupes armés liés aux « grands commerçants » et les militaires gouvernementaux sont impliqués dans des activités économiques illégales. 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.

Le régime milicien qui remplit le vide administratif dans les Kivus depuis plus de dix ans se traduit par une gouvernance locale où administrateurs de territoires, policiers, magistrats, douaniers, militaires et commerçants sont impliqués dans une économie illicite, ultra violente et génératrice d'une grande pauvreté, centrée autour de l'exploitation des minerais et du bois. Tant que cette gouvernance milicienne et mafieuse ne sera pas fondamentalement remise en cause, les perspectives de sortie du conflit kivitien ne pourront qu'être limitées, fragiles et incertaines. Cette configuration conflictuelle ne requiert pas tant des sommets diplomatiques, des renforcements de Casques bleus et des millions de dollars d'aide qu'une stratégie d'intervention multidimensionnelle, combinant sur le terrain l'aide humanitaire, l'action économique et policière – notamment pour réguler l'exploitation des ressources naturelles –, la lutte contre la corruption au sein des administrations – et non le simpliste « rétablissement de l'Etat de droit » –, l'ouverture des territoires fermés par les milices et la contrainte militaire à leur encontre.

* *

*

La guerre de basse intensité des Kivus n'étonne pas tant par sa durée ou sa configuration générale – une guerre mafieuse sur fond de conflictualité multidimensionnelle et d'extrême pauvreté – que par l'échec répétitif des efforts de paix de la communauté internationale. Loin d'être un conflit oublié, c'est un conflit soumis au regard des médias et à un interventionnisme diplomatique si dense et multiple que la cohérence des initiatives de paix en souffre. Ainsi, la crise de la fin 2008 conduit à la mobilisation de rien moins que trois organisations africaines multilatérales (l'UA, la SADC et la Conférence internationale pour les Grands Lacs) et trois médiateurs. Lieu d'une intense compétition entre diplomates, développeurs et humanitaires, le *peacemaking* contemporain tel qu'il apparaît dans la région des Grands Lacs ne pèche surtout par :

– un manque de crédibilité auprès des entrepreneurs de violence : la stratégie du bâton et de la carotte menée à l'égard des groupes armés suppose qu'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 constitue un grave discrédit pour la communauté internationale auprès des seigneurs de guerre mais aussi des populations civiles qui finissent par être hostiles au personnel de l'ONU.

– l'absence d'articulation fine des outils diplomatique, judiciaire, militaire et financier utilisables pour la gestion des crises : la mise en cohérence de ces outils est rendue problématique par le fait qu'ils dépendent d'institutions multiples, ayant des visions, des méthodes et des finalités différentes ; l'outil judiciaire qui, dans cette crise, est employé aussi bien au niveau national (loi d'amnistie ou mandat d'arrêt en fonction des circonstances) qu'au niveau international (arrestations des responsables hutus en Europe) se révèle réticent aux manipulations diplomatiques.

– un manque de vision qui confine à l'aveuglement volontaire : concentrer les efforts de paix sur les symptômes (les groupes armés) plutôt que sur les causes du conflit (les problèmes fonciers et économiques ainsi que l'exploitation illégale des ressources naturelles) n'est pas seulement suivre le raisonnement de Kigali, qui insiste sur la menace que font peser les FDLR sur le Rwanda, c'est méconnaître l'histoire locale et la résilience du phénomène milicien dans l'Est congolais ; c'est aussi et surtout occulter la dimension mafieuse de ce conflit et chercher à le geler au lieu de le régler.

Les défauts du *peacemaking* contemporain relèvent, en fait, des limites qu'imposent et s'imposent les Etats impliqués dans la gestion de cette crise : limites de l'engagement militaire pour les pays qui fournissent les Casques bleus ; limites de l'engagement judiciaire pour les pays qui accueillent sur leur sol des criminels internationaux ; limites de l'engagement diplomatique pour faire pression sur Kigali ou Kinshasa ; limites de l'engagement économique et moral en ne donnant pas de suites concrètes au rapport Kassem et en dénonçant sans sanctionner l'exploitation illégale des ressources naturelles.

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 Kivus passe inévitablement par un renouvellement de l'approche de *peacemaking* menée jusqu'à présent. Un *peacemaking* stratégique et multidimensionnel, qui soit 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 constituerait un progrès dans le traitement international de cette guerre pour les ressources naturelles sur fond d'extrême pauvreté.

ANNEXE 1

PANORAMA DES PRINCIPAUX GROUPES ARMES DU NORD KIVU

Composé de « Banyamulenge » – fils de Mulenge, une région du Nord Kivu –, le **CNDP** est dirigé par le général dissident Laurent Nkunda, dont l'histoire personnelle est étroitement liée aux turbulences des 15 dernières années dans les Grands Lacs. Formé dans l'armée rwandaise, ce dernier a joint l'AFDL qui a porté au pouvoir Laurent-Désiré Kabila et a fréquenté à cette époque Joseph Kabila. Puis il a pris fait et cause pour la rébellion du RCD lors de la rupture entre Kigali et Laurent-Désiré Kabila en 1998. Intégré dans l'armée

congolaise lors de la transition, il a fait dissidence en 2004 avec Jules Mutebutsi : ses troupes ont envahi Bukavu, où elles se sont rendues coupables de nombreuses violations des droits de l'homme. Contrairement à J. Mutebutsi, Laurent Nkunda ne s'est pas enfui au Rwanda mais a pris le maquis dans la zone de Kirolwe au Nord Kivu et renforcé sa rébellion qui prétend protéger la population tutsie congolaise contre les anciens génocidaires hutus. Le CNDP s'est transformé en parti politique en 2008 et administre *de facto* d'importantes parties du territoire du Nord Kivu depuis 2004.

Estimés entre 6 et 8 000 hommes, **les FDLR**, qui figurent sur la liste américaine des organisations terroristes, sont l'héritage hutu du génocide rwandais. Créé en 2000, le mouvement FDLR, qui prétend regrouper tous les Hutus rwandais réfugiés en RDC, succède au Rassemblement démocratique rwandais – formé peu après le génocide – et à l'ALIR – formée en 1997 – pour mener des actions militaires contre le Rwanda. Soutien de Laurent-Désiré Kabila après sa rupture avec Kigali en 1998, ils ont joué un rôle important dans la lutte contre le RCD lors de la seconde rébellion et ont combattu aux côtés de l'armée congolaise et des Maï Maï. Leurs principaux commandants sont recherchés par les autorités rwandaises, ce qui ne les empêche pas de revendiquer le droit de retour au Rwanda – y compris pour mener des activités politiques –, l'intégration dans l'administration et la mise en place d'un dialogue inter-rwandais à l'instar du dialogue inter congolais de 2002. Actifs au Nord et Sud Kivu, ils contrôlent la zone d'artisanat minier de Walikale. Dans la mesure où ils sont installés en RDC depuis près de 15 ans, les membres des FDLR ne sont pas tous des génocidaires – certains étaient des enfants à cette époque – et leurs liens avec les populations congolaises – notamment les Hutus congolais – sont parfois étroits, même s'ils se sont rendus coupables de graves violations des droits de l'homme sur les populations congolaises depuis 1994. Dirigées par Ignace Murwanashyaka depuis 2000, les FDLR ont signé mais jamais mis en œuvre l'accord de désarmement de Rome (2005) et se sont fragmentés en plusieurs groupes plus ou moins structurés (les Rastas, célèbres pour leurs exactions contre les civils, le RUD-Urunana de Jean-Marie Vianney Higiroy et les FDLR-FOCA). Les observateurs considèrent que les FDLR constituent non plus une menace crédible pour la sécurité du Rwanda, mais, à l'inverse, une menace pour la sécurité de la RDC.

Historiquement la plus vieille des milices des Kivus, les premiers combattants à se faire appeler **Maï Maï** sont, dans l'esprit collectif congolais, des patriotes résistants qui s'adonnent à des rites magiques avant de monter au combat, le résultat d'un réflexe d'auto-défense des communautés autochtones contre un pouvoir perçu comme allogène. A la fin de la décennie 1990-2000, 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 spontanés. Les Maï Maï constituent une myriade de milices locales aux effectifs très variables – d'une centaine à plusieurs milliers –, qui bénéficient d'une grande aura pour des raisons historiques au Congo. Seul le général Maï Maï Padiri – de son vrai nom Joseph David Kalendo Bulenda) a réussi, pendant un moment, à s'imposer comme une figure unificatrice de la résistance Maï Maï. Ils sont particulièrement bien implantés au nord du Nord Kivu (Béni, Butembo, Lubero), dans la partie de la province dominée par les Nandés. Le dernier né de ces groupes est apparu en mars 2007 : au Nord Kivu, plusieurs chefs militaires représentant des populations hutus, nandes, hundes, nyangas et tembos ont créé un nouveau mouvement politico-militaire, la « Coalition des résistants patriotes congolais/forces armées populaires » (PARECO/FAP), dirigé par le colonel La Fontaine. Le PARECO est devenu une des principales structures Maï Maï du Nord Kivu et affronte le CNDP, alors que l'armée régulière est en pleine débâcle.

ANNEXE 2
CHRONOLOGIE POLITIQUE
DE LA MORT DE LAURENT-DESIRE KABILA A LA III^E REPUBLIQUE

2001

- 16 janvier 2001** Suite à l'assassinat du président Laurent-Désiré Kabila, ses proches collaborateurs décident que son fils, Joseph Kabila, alors âgé de 29 ans, sera le nouveau chef d'Etat et commandant suprême des forces armées.
- 26 janvier 2001** Joseph Kabila prend les fonctions de chef de l'Etat en prêtant serment devant la Cour suprême de la RDC.

2002

- 25 février 2002** Début à Sun City, en Afrique du Sud, des travaux du Dialogue inter-congolais.
- 16 décembre 2002** L'ensemble des participants au Dialogue inter-congolais signent à Pretoria l'Accord global et inclusif (AGI).

2003

- 30 juin 2003** Le Président de la République nomme le gouvernement de transition, composé par le Président, quatre vice-Présidents (espace présidentiel) et 64 ministres et vice-ministres appartenant aux composantes et entités. L'UDPS de Tshisekedi reste en dehors.
- Juin-septembre 2003** Opération militaire européenne Artémis en Ituri
- 7 juillet 2003** Les 4 vice-présidents prêtent serment devant la Cour suprême de justice.
- 22 août 2003** Le Parlement de transition est formellement installé. Il est composé d'une Assemblée nationale de 500 membres et d'un Sénat de 120 désignés par les composantes et entités.

2004

- 15 mars 2004** Le Président de la République promulgue la loi (n° 04/002) sur les partis politiques (organisation et fonctionnement).
- 5 juin 2004** Le Président de la République promulgue la loi organique (n° 04/009) portant sur l'organisation, l'attribution et le fonctionnement de la CEI.
- Juin 2004** Occupation de Bukavu pendant une semaine par des troupes banyamulenge fidèles au RCD-Goma. Manifestations violentes contre la MONUC dans plusieurs grandes villes.

2005

- 13 mai 2005** Adoption, par l'Assemblée nationale, du projet de Constitution à soumettre au référendum ; introduction d'amendements permettant notamment un meilleur équilibre des pouvoirs.
- 18 - 19 décembre 2005** Référendum sur le projet de Constitution : 25 millions d'électeurs enregistrés sont appelés aux urnes.

2006

18 février 2006	Promulgation de la Constitution de la III ^e République : selon son article 222, les institutions politiques de la transition restent en fonction jusqu'à l'installation effective des institutions correspondantes prévues par la nouvelle Constitution et exercent leurs attributions conformément à la Constitution de la Transition.
Mai-décembre 2006	Opération militaire européenne de sécurisation du processus électoral EUFOR
30 juillet 2006	Elections législatives et 1 ^{er} tour des présidentielles.
20 – 22 août 2006	Incidents armés entre les troupes de Jean-Pierre Bemba et celles de Joseph Kabila.
29 octobre 2006	Elections provinciales et second tour de l'élection présidentielle de la loi électorale
21 novembre 2006	Incendie de la Cour suprême de justice par des manifestants partisans de Jean-Pierre Bemba.
5 décembre 2006	Affrontements entre les FARDC et les troupes dissidentes banyamulenge au Nord Kivu.
6 décembre 2006	Cérémonie d'investiture de Joseph Kabila, Président élu.
13-15 décembre 2006	Conférence internationale des pays des Grands Lacs à Nairobi : signature du Pacte de paix, de sécurité et de développement.

2007

5 février	Désignation du gouvernement (60 membres).
22-23 mars	Affrontements entre la Garde républicaine et les troupes de Jean-Pierre Bemba aboutissant à son départ au Portugal.
Août-novembre	Affrontements au Nord Kivu entre l'armée gouvernementale et le CNDP de Laurent Nkunda se soldant par la défaite des FARDC ; le CNDP s'arrête à Saké (dix kilomètres de Goma).
Novembre	Remaniement ministériel : gouvernement Gizenga II (42 membres).
9 novembre	Communiqué de Nairobi sur le traitement des groupes armés.

2008

6-23 janvier	Conférence de paix de Goma et signature des actes d'engagement
Août-novembre	Reprise des combats entre le CNDP et les FARDC
25 septembre	Démission du premier ministre Gizenga
10 octobre	Nomination du ministre du budget, Muzito, comme Premier ministre
26 octobre	Formation d'un gouvernement de « Reconstruction et de Guerre » de 55 membres
28 octobre	Le CNDP arrête sa progression aux portes de Goma.