



Dossier de Travail no. 4

Septembre 2008



Tendances contemporaines de sécurité et de développement dans la Région des Grands Lacs

Tous droits réservés. © 2008
Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Imprimé aux États-Unis
Premier tirage : Septembre 2008

Cette série de Documents de Travail a pour but de disséminer les résultats des travaux en cours de façon à encourager le dialogue et l'échange d'idées autour de la démobilisation et la réintégration ainsi que sur les questions liées à la sécurité dans la région des Grands Lacs. Les articles de cette série ne sont pas des publications formelles de la Banque mondiale. Les articles portent le nom de l'auteur et doivent être cités de façon adéquate. La série est éditée par le Programme multi-pays de démobilisation et réintégration (MDRP) dans le Département de développement social de la région Afrique de la Banque mondiale

Cette publication n'a pas été soumise au processus de revue accordé aux publications officielles de la Banque mondiale. Les conclusions et interprétations sont de ce fait celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement /Banque mondiale, des organisations affiliées, du Conseil des administrateurs, ou des gouvernements qu'ils représentent.

Pour recevoir des copies ou informations supplémentaires sur la série, veuillez contacter le Secrétariat du MDRP par email à info@mdrp.org.

Les publications sont aussi disponibles sur le site web à www.mdrp.org

Photos: Bruno Donat et Harald Hinkel

Dossier de Travail no. 4

Septembre 2008

Tendances contemporaines de sécurité et de développement dans la Région des Grands Lacs



Gilbert M. Khadiagala

Université du Witwatersrand
Johannesburg, Afrique du Sud



Table des matières

Abréviations	i
Introduction	1
Programmes de DDR dans le cadre de la sécurité régionale	2
Sécurité et développement dans les États centraux de la RGL	4
Burundi	4
République Démocratique du Congo	6
Rwanda	10
Ouganda.....	11
Scénarios à court et long termes de sécurité et de développement régionaux dans la RGL	15
Conclusion	16

Abréviations

ADF	<i>Allied Democratic Forces</i>
BCAH	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
BINUB	Bureau intégré des Nations Unies au Burundi
CAO	Coopération en Afrique orientale
CCPNU	Commission de consolidation de la paix des Nations Unies
CEPGL	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense et la démocratie (Burundi)
CNDP	Conseil national pour la défense du peuple
CPI	Cour pénale internationale
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DIC	Dialogue inter-congolais
FARDC	Forces armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FNL	Forces nationales de libération (Burundi)
FPR	Front patriotique rwandais
LRA	<i>Lord's Resistance Army</i>
MCVS	Mécanisme conjoint de vérification et de suivi
MDRP	Programme multi-pays de démobilisation et réintégration
MONUC	Mission des Nations Unies en RDC

Abréviations

NALU	<i>National Army for the Liberation of Uganda</i>
ONUB	Opérations des Nations Unies au Burundi
PDP	Personnes déplacées au sein du pays
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRA	<i>People's Redemption Army</i>
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RdC	République du Congo
RGL	Région des Grands Lacs (Afrique subsaharienne)
RPR	Rassemblement populaire rwandais
RUD	Ralliement pour l'unité et la démocratie
UNHCR	Haut Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés
UPDF	<i>Uganda People's Defense Forces</i>
WNBF	<i>West Nile Bank Front</i>

Introduction

Depuis sa création en 2002, le Programme multi-pays de démobilisation et réintégration (MDRP) a pour tâche de contribuer à la stabilisation et au rétablissement de la région des Grands Lacs (RGL) par : a) l'établissement d'un cadre régional exhaustif des efforts nationaux de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ; b) la mise en œuvre de programmes nationaux de DDR qui aideraient à stabiliser la région ; et c) des activités appuyées par le biais du MDRP afin de faciliter la DDR et la création d'un climat de confiance dans la région.

Le MDRP s'est concentré sur les pays suivants : Angola, Burundi, Ouganda, République Centrafricaine (RCA), République du Congo (RdC), République Démocratique du Congo (RDC), et Rwanda. Outre les programmes nationaux, le MDRP a aussi formulé et mis en œuvre des projets spéciaux ciblant précisément les besoins et les groupes des pays participants. Au total, le MDRP appuie la démobilisation et la réintégration de près de 400.000 forces irrégulières et régulières qui présentaient le plus grand risque de reprise des cycles de conflit dans la RGL.

Le Secrétariat du MDRP a commandité cette étude afin de procéder à une évaluation synoptique des dynamiques contemporaines de sécurité dans la région. Le MDRP ayant vu le jour dans un milieu régional de sécurité caractérisé par des guerres intenses internes et entre les États, il est important de comprendre comment le contexte sécuritaire dominant peut affecter les programmes de DDR en cours et futurs. Plus précisément, l'étude entend répondre aux questions suivantes : Quelle est actuellement la situation sécuritaire et politique régionale de la RGL ? En quoi cette situation est-elle différente ou semblable au contexte sécuritaire qui a donné lieu au MDRP ? Il est important de répondre à ces questions pour faire ressortir et examiner de plus près certains enjeux régionaux, ainsi que leur impact potentiel sur les programmes futurs de DDR. L'analyse porte surtout sur les tendances de sécurité et de développement dans les pays centraux de la RGL – Burundi, Ouganda, RDC et Rwanda. Ceci est suivi par un bref aperçu du milieu sécuritaire régional et par quelques conclusions sur l'impact de ce milieu sur les programmes futurs de DDR.

Programmes de DDR dans le cadre de la sécurité régionale

Les initiatives du MDRP furent formulées et façonnées dans des circonstances d'insécurité régionale profonde, alors que se poursuivaient encore les conflits civils et les guerres transfrontalières militarisées qui ont dévasté la RGL pendant les années 1990. Les cessez-le-feu et les accords de paix commençaient certes à prendre de l'ampleur comme moyens de mettre fin aux confrontations violentes, mais les groupes armés continuaient à occuper une place importante du paysage régional et à créer des troubles dans l'ensemble des communautés et des États. Dans un milieu si fragile, les activités de DDR se proposaient de contribuer aux efforts plus larges, aux niveaux international et régional, visant à établir les fondements d'une paix et d'une sécurité durables. Plus essentiellement, la réalisation de la plupart de ces programmes constituait une condition préalable à la reconstruction politique par une société démilitarisée, permettant aux autorités nouvelles et légitimes de reprendre le monopole des moyens de la violence et encourageant un climat de confiance entre les groupes et États de la région en guerre dans le passé.

Un autre élément vital, au cours de cette phase préliminaire de stabilisation, a été la concentration du MDRP sur le renforcement des capacités nationales de DDR en apportant une expertise et des expériences comparatives aux États qui disposaient à peine des ressources et institutions requises pour gérer des programmes d'une telle ampleur. Au cours des sept dernières années, le MDRP a établi le fondement d'une certaine stabilisation en réduisant grandement le nombre de groupes armés, en établissant des programmes fonctionnels dotés d'un minimum d'appropriation nationale et en essayant de mettre en place les conditions du rétablissement national et régional. Au cours de tous

ces engagements, le MDRP a rassemblé des leçons et des expériences précieuses auxquelles il est important que les programmes actuels et futurs se réfèrent.

Contrairement aux tendances d'insécurité régionale du début des années 2000, l'environnement actuel est caractérisé par des avancées remarquables de la reconstruction des États, des sociétés et des économies de la RGL. La région a, en majeure partie, entamé la phase d'après-guerre, mais les signes de transition vers le rétablissement économique ne se sont pas solidifiés et les conflits violents persistent dans de vastes régions de certains États. La paix et la sécurité se sont améliorées dans les États centraux de la RGL –Burundi, Ouganda, RDC et Rwanda– suite aux accords politiques conclus entre anciens adversaires. Dans les États limitrophes –Angola, République Centrafricaine, République du Congo– les défis généralisés auxquels devaient jusqu'alors faire face les autorités centrales ont peu à peu été réduits. Mais l'atténuation des conflits violents contredit l'ampleur considérable des obstacles entravant la consolidation d'une paix durable et la mise en place de structures de gouvernance et d'institutions économiques solides. Les soulèvements et rebellions armés au Burundi, au Congo oriental et en Ouganda restent des défis pour les autorités légitimes ; ils affectent les populations civiles et entravent le retour à la normale sur le plan économique. Par ailleurs, bien que les accords de paix aient mis fin aux montées de violence dans la RGL, les compromis politiques qui en résultent donnent encore des signes de fragilité et les élites se bousculent pour s'adapter à des règles nouvelles et non testées de concurrence.

Ces tendances sécuritaires régionales représentent une grande partie des incertitudes qui persistent dans

la transition des conflits au rétablissement de l'ordre, au cours de laquelle les acteurs régionaux continuent de perfectionner et de définir les institutions d'après-guerre. La reconstruction des institutions du maintien de l'ordre, de la participation et de la prospérité a davantage avancé dans certains États, mais d'autres pays éprouvent des difficultés considérables à réaliser ces objectifs. Dans un tel contexte, les risques de reprise du conflit pourraient éclipser les avancées régionales de rétablissement d'une paix et d'une sécurité durables. Ceci est particulièrement pertinent dans la RGL, vu la faiblesse historique de ses institutions régionales de sécurité, de stabilité et de développement.

Sécurité et développement dans les états centraux de la RGL

Burundi, Ouganda, RDC et Rwanda

Depuis la recrudescence des conflits violents au cours des années 1990, l'optique sécuritaire a été principalement centrée sur l'aptitude des États, en tant qu'acteurs principaux de la sécurité et du développement, à maintenir l'ordre, la stabilité et la prospérité.¹ L'insécurité dans la RGL vient en grande partie du fait que ses unités constituantes ont pris part à des conflits violents prolongés qui ont dépassé les frontières et entravé considérablement le développement socioéconomique. Les États ont nourri les conflits dans les pays voisins et ont fait face à leurs conséquences, quadrillant la région en un nœud d'insécurités interdépendantes. Au plus fort de ces convulsions régionales, les initiatives internationales comme le MDRP tentèrent de rétablir la stabilité au niveau de chaque État, tout en s'efforçant d'appuyer des démarches multilatérales de résolution régionale des problèmes.

Dans la phase actuelle d'après-guerre, la destinée de la région dépend de la qualité des efforts entrepris pour remettre en place des institutions fonctionnelles de gouvernance, de réconciliation et de développement économique. Les institutions d'après-guerre dans ces pays se cherchent encore : les dirigeants font face à des préoccupations divergentes relatives à la reconstruction de l'État, à savoir capturer de nouveau les groupes armés et rebelles, répondre aux pressions concurrentielles du pluralisme et rétablir les activités économiques et la prestation des services de base. La gestion de ces priorités illustre le fait que, bien que la sécurité soit nécessaire au développement, ce dernier est aussi une cause et une conséquence de la sécurité. La sécurité est nécessaire à la reprise du développement économique, mais un mouvement tangible sur le front économique est également requis afin de parvenir aux niveaux de légitimité et de confiance essentiels au maintien de la stabilité.

Cette analyse porte sur quatre pays de la région des grands lacs –le Burundi, la République Démocratique du Congo, le Rwanda et l'Ouganda– qui font ressortir les thèmes à l'intersection de la sécurité interne et régionale. Localisés au centre la RGL, ces pays ont défini les paramètres et les trajectoires de la sécurité dans la RGL dans le passé, et continueront à le faire à l'avenir.

Burundi

Au Burundi, la période de transition s'acheva en 2005 avec le triomphe de l'ancien mouvement rebelle, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), marquant ainsi le transfert pacifique du pouvoir à un gouvernement représentatif et élu démocratiquement. Dans le cadre d'une constitution soigneusement élaborée visant à éliminer les antagonismes ethniques entre la majorité Hutu et la minorité Tutsi, le Président

¹ Pour des discussions récentes sur les problématiques de la sécurité et du développement dans les Grands Lacs, voir Michael Nest et al., *La République Démocratique du Congo : les dimensions économiques de la guerre et de la paix*. Boulder: Lynne Rienner, 2006; Gilbert Khadiagala, (Éd.), *Dynamiques sécuritaires dans la Région des Grands Lacs en Afrique*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006; John Clark, (éd.), *Les enjeux africains de la guerre du Congo*. New York: Palgrave-Macmillan, 2002; P. Daley, *Défis à la paix : résolution des conflits dans la Région des Grands Lacs en Afrique*. *Third World Quarterly*, 27, 2006 ; et Tukumbi Lumumba-Kasongo, *Interventionnisme international, démocratie et consolidation de la paix dans la Région des Grands Lacs en Afrique : une perspective régionale des défis*, *Études africaines et asiatiques*, 4, 2005 : 21-50. Pour des rapports de politique riches en informations, voir John Lunn, *La région africaine des Grands Lacs : la fin du conflit?* Londres: House of Commons Research Report No. 06/51, Octobre 2006, et Ndeye Sow, *Genre et transformation due aux conflits dans la région des Grands Lacs en Afrique*, Londres: International Alert Report, 2006.

Pierre Nkurunziza fut élu à une grande majorité.² Au Burundi, le MDRP a fait avancer l'intégration des forces de sécurité de l'ancien gouvernement et des rebelles du CNDD-FDD à une nouvelle force de défense nationale, contribuant ainsi à la consolidation de la paix. Une fois conclu le mandat des Opérations des Nations Unies au Burundi (ONUB) en décembre 2006, les Nations Unies ont ouvert un petit bureau intégré, le BINUB (Bureau intégré des Nations Unies au Burundi) en appui à la reconstruction, au développement socioéconomique et au renforcement des capacités nationales. L'Afrique du Sud a poursuivi ses efforts de médiation sous les auspices de l'Initiative régionale pour la paix au Burundi pour aider le Gouvernement à formuler un accord avec le mouvement rebelle des FNL (Forces nationales de libération) qui ne participait pas au processus de paix. Ces initiatives ont abouti à l'accord de paix et de cessez-le-feu de septembre 2006 entre le Gouvernement et les FNL, accord qui a également engendré le Mécanisme conjoint de vérification et de suivi (MCVS).

Trois ans après la fin du conflit, les nouvelles institutions démocratiques et le processus de paix subissaient des tensions considérables dues à des querelles au sein du CNDD-FDD et entre ce-dernier et les partis d'opposition.³ L'instabilité a ralenti les efforts de reconstruction du Gouvernement et a provoqué une nouvelle phase de violence contre les FNL. Suite à des différends au sujet du désarmement et de la réintégration de leurs forces à l'armée nationale, les FNL suspendirent leur participation au MCVS en juillet 2007, accusant le Président Nkurunziza de ne pas avoir libéré jusqu'à 3.000 prisonniers ni d'avoir accordé l'immunité à leurs dirigeants. En avril 2008, les attaques rebelles se multiplièrent contre les positions militaires du Gouvernement à Bujumbura et ses environs, tuant 33 personnes et réanimant les craintes d'une reprise complète de la guerre civile.⁴ La violence s'accroissant, l'Afrique du Sud et les voisins du Burundi intensifièrent

les efforts diplomatiques visant la reprise des pourparlers entre le Gouvernement et les FNL. En mai 2008, les deux parties signèrent un nouvel accord de cessez-le-feu à Magaliesberg, en Afrique du Sud, et s'engagèrent à exécuter l'accord de paix de septembre 2006.

L'accord donna également lieu au retour du dirigeant FNL Agathon Rwasa qui se trouvait en exil en Tanzanie. À son retour, Rwasa entama des négociations avec le Président Nkurunziza afin de résoudre les questions qui entravaient l'exécution de l'accord de septembre 2006, y compris l'amnistie des rebelles FNL, la promotion de l'état de droit, les réformes du secteur de la sécurité, les réformes foncières et la relance socio-économique. En août 2008, le Gouvernement émit également des décrets d'amnistie accordant un statut légal aux dissidents et établissant un comité technique au sein de la Commission nationale de démobilisation et réintégration qui vérifie le statut des dissidents. Dans le cadre des initiatives de paix, le Président Nkurunziza autorisa l'établissement d'une Commission électorale indépendante nationale et permanente chargée de préparer un cadre juridique préliminaire pour les élections prévues en 2010. De plus, réunis à Bujumbura en août 2008, l'ensemble des partis politiques explorèrent les moyens d'encourager un dialogue permanent au sujet des questions politiques, dont les amendements à la constitution, une loi relative aux partis politiques et un code électoral pour stabiliser davantage le pays.

Le fait que les négociations burundaises furent tenues à Bujumbura démontre la confiance croissante, de la part des anciennes parties opposées, en des démarches locales de résolution des problèmes. Ceci peut contribuer à réduire les risques d'une reprise des luttes civiles. Cependant, le Président de la Configuration burundaise de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies (CCP NU) a récemment alerté le Conseil de sécurité des Nations Unies du nombre encore important des obstacles à l'établissement de la paix. Les enjeux d'ordre sécuritaire portent, entre autres, sur les questions relatives à l'insuffisance de la DDR, la disponibilité généralisée des armes et la méfiance de la société envers les forces de sécurité. Notant que la démobilisation et la réintégration des FNL avaient à peine commencé, le rapport souligna aussi la lenteur de la réintégration d'autres anciens mouvements rebelles dans les institutions étatiques. Le Gouvernement reconnaît

² Pour des discussions sur la transition prolongée du Burundi, voir Filip Reyntjens, *Burundi: une transition pacifique après la guerre ?*, African Affairs, 205, 2006; et D. Peterson, *Burundi: un phare de l'Afrique centrale*, Journal of Democracy, 71, 2006.

³ Voir, par exemple, *Les parlementaires burundais plaident contre la menace de mort*, BBC World Service, 21 septembre 2006.

⁴ *Les combats mènent au déplacement de 20.000 personnes*, Réseaux intégrés régionaux d'information des Nations Unies, 9 mai 2008 ; *Les rebelles des FNL 'continuent de recruter des enfants'*, Réseaux intégrés régionaux d'information des Nations Unies, 9 juin 2008.

également que les soldats démobilisés représentent une « bombe à retardement » tant que leurs conditions de vie ne s'améliorent pas. D'autres défis ont été identifiés au niveau de l'administration de la justice, comme le besoin de renforcer ses capacités, la mise en place d'un système transitoire de justice efficace et d'une commission indépendante des droits de la personne, et le lancement d'une commission pour la vérité et la réconciliation.⁵

Le Burundi est l'un des premiers pays ayant bénéficié des ressources de la CCP-NU, nouvellement établie, sur la base de la notion qu'en phase d'après-guerre, des niveaux essentiels de développement sont requis pour faciliter le passage du secours humanitaire au développement et à la paix. Néanmoins, le Burundi requiert encore un effort bien plus soutenu en vue de mobiliser des ressources importantes qui permettraient de traiter à la fois les difficultés à court et à long termes associées à la lutte contre la pauvreté, à la réforme du secteur de la sécurité, à la consolidation démocratique et à la lutte contre l'impunité. En mai 2007, les bailleurs de fonds avaient promis 665,6 millions de dollars EU, mais 30 pour cent seulement de ce montant avait été décaissé avant août 2008, principalement pour les activités de consolidation de la paix. Les promesses relatives au développement social et économique qui placeraient le pays sur la voie du rétablissement d'après-guerre ont pris du retard.

République Démocratique du Congo (RDC)

Depuis la fin de la guerre régionale qui déchira la RGL de 1998 à 2004, la RDC a pris des mesures importantes pour rétablir la stabilité, la sécurité et la réconciliation nationale. Le Gouvernement multipartite de transition, installé à la conclusion du Dialogue intercongolais (DIC) en 2002 en Afrique du Sud, posa les bases du retour à la stabilité et de l'engagement des bailleurs de fonds auprès du Gouvernement au sujet des programmes de reconstruction d'après-guerre. Suite aux élections démocratiques en 2006, le Gouvernement du Président Joseph Kabila a tenté de redresser

l'effondrement étatique, les dislocations sociales et le délabrement économique qui avaient duré des décennies. En ressuscitant les institutions étatiques, le Gouvernement a adopté des mesures visant à améliorer sa capacité à gérer et à réglementer l'exploitation des vastes ressources naturelles de façon favorable à la majorité.⁶ Malgré ces améliorations, la poursuite de la sécurité et du développement en RDC a lieu dans des circonstances de conflit civil sans fin au Congo oriental, de l'héritage d'une infrastructure décimée par la guerre, et de difficultés en matière de réhabilitation sociale et économique. Reconnaisant la fragilité du processus de stabilisation, la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) a maintenu sa présence en attendant l'instauration d'un milieu sécurisé et la consolidation des institutions démocratiques.

La conclusion du second tour de l'élection présidentielle d'octobre 2006 entre le Président Kabila et son adversaire, Jean-Pierre Bemba, devint acrimonieuse lorsque Bemba fit appel du résultat auprès de la justice, alors que les actes de violence se multipliaient à Kinshasa. La Cour suprême congolaise confirma la victoire électorale du Président Kabila à la fin du mois de novembre 2006, mais Bemba continua à contester le résultat. Après la reprise de la violence en mars 2007 entre les forces de sécurité de Bemba et la police, Bemba se réfugia à l'ambassade d'Afrique du Sud à Kinshasa avant de choisir l'exil.⁷ Bemba fut récemment arrêté en Belgique pour crimes de guerre commis en République Centrafricaine en 2003.

L'obstacle majeur à la reconstruction de la RDC reste le contrôle de la région orientale qui se rétablit à peine des

⁵ Évolutions récentes favorables, dont l'arrêt des hostilités, mais le processus de paix rencontre des difficultés, Nations Unies (New York), Réseaux intégrés régionaux d'information des Nations Unies, 27 août 2008 ; et Communiqué de presse du Conseil de sécurité au sujet du Burundi, Communiqué de presse, Réseaux intégrés régionaux d'information des Nations Unies, 27 août 2008.

⁶ Pour un équilibre entre l'optimisme et le pessimisme au sujet de la reconstruction de la RDC, voir Edward B. Rackley, République démocratique du Congo : vaincre le gouvernement prédateur, Disasters, 30, 2006: 417-432; David Gootnick, La République Démocratique du Congo : des défis considérables entravent les efforts de réalisation des objectifs politiques des États-Unis, une évaluation systématique de l'avancement est requise, Washington, DC: Témoignage du Bureau de la comptabilité du Gouvernement des États-Unis, 8 mars 2008

⁷ Lavinia Mahlangu, L'Afrique du Sud essaie de résoudre la violence en RDC, BuaNews, 30 mars 2007

vestiges de la guerre. Au centre du conflit se trouvent les provinces du Nord et du Sud Kivu où les efforts de consolidation de l'autorité étatique par Kinshasa et la MONUC sont contrés par diverses milices armées participant à une guerre localisée entre ethnies et pour l'exploitation des ressources. Ces dernières années, les lignes de bataille ont principalement été tirées entre, d'une part, les éléments restants des milices Hutu du Rwanda qui ont participé au génocide de 1994 et qui se sont reconstituées au sein des FDLR (Forces démocratiques de libération Rwanda) et d'autre part, les milices Tutsi congolaises, le CNDP (Congrès national pour la défense du peuple) dirigé par Laurent Nkunda. Pris au milieu de ces conflits, se trouvent l'armée nationale congolaise, les FARDC (Forces armées de la République Démocratique du Congo), les milices Mai-Mai et d'autres groupes armés qui contestent diverses questions locales. Les problèmes de pacification de la région orientale viennent, en partie, de la lenteur de la reconstruction, par le Gouvernement, de capacités militaires efficaces qui lui permettraient de s'imposer dans une région riche en querelles ethniques. Mais ils reflètent aussi les difficultés de rétablissement de la sécurité une fois que les groupes armés se sont habitués à vivre de façon autonome grâce à l'accès lucratif aux ressources naturelles. De ce point de vue, la capture du Congo oriental reste inachevée en RDC, ce qui présente une source d'instabilité à long terme et attire les interventions régionales.⁸

L'endiguement, par le Gouvernement, du soulèvement au Nord Kivu mené par Nkunda a combiné les incitations et les punitions, démarche qui a donné des résultats douteux en termes d'amélioration de la sécurité. Ayant été par le passé commandant de l'un des mouvements de rebelles,

Nkunda contrôle une importante force militaire au Nord Kivu et a galvanisé les craintes des Tutsis de la région d'être attaqués par les FDLR, les FARDC ou d'autres milices. En janvier 2007, le Président Kabila et Nkunda conclurent un accord précisant l'intégration progressive des troupes du CNDP dans l'armée nationale. Dans le cadre de cet accord, les deux parties s'engagèrent à agir conjointement pour libérer le Nord Kivu de l'emprise des FDLR, jugées menacer la population civile et la sécurité du Rwanda.⁹ Mais cet accord s'effondra au milieu de l'année, provoquant la reprise des combats entre l'armée gouvernementale et les forces de Nkunda. Ces dernières accusaient aussi le Gouvernement de collaboration avec les FDLR et les milices anti-Tutsi de la région, intensifiant ainsi davantage les différends.

L'impasse militaire entre les deux forces fut rompue en décembre 2007 lorsque, affaiblies, les FARDC furent incapables de déloger le CNDP de ses bastions. Par ailleurs, ces événements se produisirent alors que la crise humanitaire empirait : plus de 400.000 personnes furent forcées de se déplacer, de nombreux civils furent assassinés ou enlevés, et les viols, les pillages et la destruction des biens se propageaient. En conséquence, le Gouvernement congolais fit une autre proposition de paix par le biais d'une grande conférence à Goma qui avait pour but de mettre fin au conflit et de formuler un plan de paix, sécurité et développement aux Kivus. En janvier 2008, le Gouvernement signa avec 22 groupes armés un accord où toutes les parties s'engageaient à respecter un cessez-le-feu immédiat et à retirer les forces des lignes de front. En outre, l'accord envisageait le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes armés ; d'autres groupes seraient intégrés à l'armée nationale.¹⁰ Pourtant, depuis la signature de l'accord, le Nord Kivu est resté au centre de la violence et des catastrophes humanitaires que connaît le Congo. Selon un rapport de la MONUC, émis en avril 2008, malgré les progrès réalisés en termes de respect des dispositions de l'entente de Goma (le Programme *Amani*), il y a simplement eu une réduction, plutôt qu'une disparition, des combats.¹¹ Selon d'autres rapports, la situation régionale est sombre et rappelle les années 1990 : l'omniprésence de la malnutrition, du choléra, du paludisme et d'autres maladies qui pourraient être prévenues ; les taux élevés de mortalité des civils ; le viol de centaines de femmes et de filles ; et le recrutement de nombreux enfants au service armé. Après une grave

⁸ Pour des analyses de ce scénario, voir Koen Vlassenroot et Timothy Raeymaekers, La politique des rebellions et des interventions en Ituri: l'émergence d'un nouveau complexe politique ?, African Affairs 103, 204: 385-412 ; et F. Reyntjens, La privatisation et la criminalisation de l'espace public dans la géopolitique de la Région des Grands Lacs, Journal des études africaines modernes 43, 2005.

⁹ Pour une chronologie de ces événements, voir Rebecca Feeley et Colin Thomas-Jensen, Commencer à prendre au sérieux la conclusion du conflit, Enough Project Report, 19 mars 2008.

¹⁰ La Conférence de Goma parvient à un accord, Réseaux intégrés régionaux d'information des Nations Unies, 29 janvier 2008.

¹¹ Après deux accords clés, quel progrès a été réalisé sur la voie de la paix au Nord Kivu ? Réseaux intégrés régional information des Nations Unies, 14 mai 2008.

intensification des combats entre les FDLR et le CNDP en avril 2008, l'UNHCR cessa temporairement son assistance à près de 900.000 personnes.¹²

Malgré la tranquillité notable qu'a connue la région pendant tout l'été 2008, d'importants combats ont eu lieu fin août 2008 entre les forces de Nkunda et les FARDC. Ces accrochages, les pires dans la région depuis l'accord de Goma selon les témoignages, ont donné lieu à une nouvelle vague de déplacements de civils. Les combats se sont produits alors que les agences humanitaires avaient tiré la sonnette d'alarme au sujet d'une nouvelle phase de réarmement et de recrutement de la part de toutes les parties. La méfiance et l'absence de progrès notable au niveau des moteurs des conflits ont activé le processus de réarmement. Pour le Gouvernement, le dilemme vient du fait qu'au fur et à mesure qu'il accroît son autorité en apportant des armes dans la région, les mouvements rebelles font de même, ce qui donne lieu à une nouvelle course aux armes. Selon les rapports sur les droits de l'homme, les forces rebelles ont commencé à faire appel à de nouvelles recrues, non seulement issues des Kivus, mais aussi du Rwanda et du Burundi.¹³

L'élément central du maintien d'une sécurité durable au Congo oriental et dans l'ensemble de la région repose sur le désarmement des FDLR – dont le nombre de troupes est estimé à près de 6.000, 30 pour cent d'entre eux étant citoyens congolais – un objectif qui n'a pu être atteint ni par la RDC, ni par ses pays voisins ou la MONUC depuis la fin des années 1990. Bien que la question des FDLR illustre l'intersection habituelle qui existe entre les dimensions de l'insécurité entre États et en leur sein qui prévalent dans la RGL depuis 14 ans, l'inaptitude à y trouver une solution donne la meilleure mesure des obstacles considérables à la stabilisation à court et moyen termes de la région. En outre, cette question met en rapport les capacités étatiques, les relations bilatérales et les pressions régionales et internationales, formant ainsi une toile complexe qu'il semble difficile de démêler. Aguerri pendant cette période à la guérilla, les FDLR semblent disposer de capacités militaires supérieures à celles des FARDC auxquelles fait défaut l'aptitude essentielle à les désarmer.¹⁴ En collaboration avec la MONUC, le Gouvernement Kabila a tenté à la fois d'appliquer la force et la persuasion en réponse à la menace posée par les FDLR. Suivant la conclusion, en novembre 2007, de l'Accord de Nairobi entre le

Rwanda et la RDC qui précisait un Plan d'action pour le désarmement des FDLR, la MONUC lança un programme de DDR qui ciblait les FDLR et ses groupes dissidents, dont le Ralliement pour l'unité et la démocratie (RUD) et le Rassemblement populaire rwandais (RPR). Dans le cadre de ces efforts, les équipes de la MONUC et les FARDC ont entrepris une campagne de sensibilisation publique proposant soit le désarmement et le rapatriement au Rwanda par la force, soit le dépôt pacifique des armes et le rapatriement volontaire, dans la dignité, au Rwanda. Les campagnes de sensibilisation publique ont aussi fait ressortir les possibilités sociales et économiques présentes dans le cadre des activités de DDR de la MONUC et du Rwanda auxquelles ont accès ceux qui se portent volontaires au rapatriement. Dans le cadre de ces initiatives, le Gouvernement conclut en mai 2008, à Kisangani, un accord avec le RUD et le RPR sur une feuille de route relative à leur désarmement volontaire en échange de la garantie de leur sécurité.

Selon la MONUC, le nombre de combattants volontairement rapatriés de janvier à mi-mai 2008 par le biais du processus de DDR de la MONUC augmenta de 25 pour cent par rapport à la même période de l'année précédente grâce aux campagnes de sensibilisation.¹⁵ Cependant, les FDLR abandonnèrent la feuille de route de Kisangani et poursuivirent leurs attaques contre les populations civiles et les cibles gouvernementales. L'exécution du Plan d'action de Nairobi relatif aux FDLR tira profit de l'intensification des efforts politiques et diplomatiques engagés par les gouvernements congolais et rwandais. Cependant, la méfiance persiste entre le Rwanda et la RDC, donnant lieu à des hésitations quant à leur aptitude à reprendre durablement des relations bilatérales qui permettraient de résoudre certains problèmes de sécurité. Les conflits viennent fondamentalement de la guerre menée entre

¹² Voir, par exemple, Des centaines fuient la reprise de la violence dans la région déchirée par les luttes, déclare une Agence des Nations Unies, Service d'actualités des Nations Unies (New York), 24 avril, 2008 ; et Saeed Shabazz, La violence continue en République Démocratique du Congo, New York Amsterdam News, 31 janvier – 6 février 2008.

¹³ Paix fragile au Congo oriental, BBC News, 22 juillet 2008.

¹⁴ Le Congo n'a pas les moyens de désarmer les rebelles des FDLR, Rwanda News Agency, (Kigali), 27 août 2008.

¹⁵ L'exécution du Plan d'action de Nairobi est en cours, Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (Kinshasa), 28 mai 2008.

le Congo et le Rwanda par divers groupes rebelles interposés, toujours présents au Congo oriental. À la fin août 2008, Alan Doss, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies en République Démocratique du Congo et chef de la MONUC, et Roland Van de Geer, Représentant spécial de l'Union européenne dans la région des Grands Lacs, reconnurent les sérieuses difficultés auxquelles ils font face pour vaincre les FDLR et accusèrent la RDC de faux-fuyants. Kinshasa, quant à elle, accusa la MONUC d'avoir apporté une réponse inadéquate à la menace toujours présente des FDLR.¹⁶ À moyen terme, il semble la RGL continuera à endurer les dynamiques régionales d'infiltration transfrontalière par les groupes violents qui menacent constamment la sécurité et entravent les avancées de la période d'après-guerre.

Le sombre pronostic de résolution de la question des FDLR diffère grandement des progrès de stabilisation réalisés par la RDC dans la région de l'Ituri. Le retrait des troupes ougandaises de l'Ituri en septembre 2002 laissa un vide de pouvoir qui donna lieu à une confrontation entre les deux grands groupes ethniques, les éleveurs Hema et les agriculteurs Lendu. Cependant, la violence interethnique s'étant transformée en génocide malgré les efforts de la MONUC, le Conseil de sécurité des Nations Unies autorisa la mise en place d'une Force plurinationale intérimaire d'urgence (Opération Artémis), en appui à la MONUC. Cette force, composée de 1400 soldats et dirigée par la France, fut déployée en Ituri de juin à septembre 2003 et rétablit un minimum de paix à Bunia, ville principale. Avec le retour relatif à la paix dans la région, la MONUC put déployer davantage de troupes en réponse à la violence qui se poursuivait. Cependant, la stabilisation de l'Ituri s'accéléra en 2004 avec le lancement d'un programme de DDR qui ciblait les combattants et les enfants affiliés aux forces et groupes armés. Au cours de la première phase du programme, exécutée par le MDRP, plus de 15.000 troupes avaient été démobilisées avant juin 2005. Pendant la seconde phase, le Gouvernement engagea les

services contractuels du PNUD ; pendant la dernière phase, le PNUD exécuta un programme qui permit de démobiliser 1.799 ex-combattants en 2007. Les investissements internationaux réalisés en matière de DDR en Ituri permirent de retirer leurs armes aux groupes armés, permettant ainsi aux structures gouvernementales locales de dominer militairement pendant un processus de transition jugé difficile. Récemment, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) a confirmé le retour de 900.000 personnes déplacées au sein du pays (PDP) et réfugiés dans leurs communautés, le signe d'un rétablissement social et communal significatif. Suite à ces efforts, les bailleurs de fonds, les gouvernements provinciaux et les membres de la législature entamèrent un processus participatif en mai 2008 en vue d'une concertation sur les besoins prioritaires en matière de stabilisation et reconstruction en Ituri.¹⁷

L'Ituri est l'une des quelques îles de stabilisation et de rétablissement dans un cadre d'après-guerre en RDC où persistent la violence, les violations des droits de l'homme et le non-respect des lois. Le Gouvernement Kabila a investi des ressources considérables pour exercer sa souveraineté au Congo oriental, mais ces efforts ont échoué à cause de l'héritage d'effondrement étatique, de l'animosité réciproque profonde qui existe dans la région et de la présence importante d'intérêts encouragés par la richesse de la région en ressources naturelles. Ces sources d'insécurité persisteront vraisemblablement pendant encore de nombreuses années, indépendamment des diverses formes de décentralisation du pouvoir proposées par Kinshasa. La grande conférence de Goma transforma radicalement la démarche gouvernementale de stabilisation de la région, mais il faudra du temps pour mettre en confiance toutes les factions en conflit de la région de façon à ce qu'elles collaborent en vue de la résolution des conflits d'ordre ethnique, communal et fondés sur les ressources qui continuent de ravager les Kivus. À long terme, il est possible que la rupture du cycle des conflits dans la région orientale, comme ce fut le cas en Ituri, permette d'accorder la priorité nationale à d'autres questions, comme la réforme du secteur de la sécurité, la reconstruction des systèmes de santé et d'éducation, et l'amélioration de la gouvernance économique des ressources naturelles pour le développement. À court et moyen termes, la RDC s'efforcera d'avancer en

¹⁶ L'ONU devrait appliquer ses mandats, The New Times (Kigali) 29 août 2008.

¹⁷ Atelier tenu pour valider le plan d'action prioritaire pour la stabilisation de l'Ituri, Actualités de MONUC, 13 mai 2008. Voir aussi le rapport récent sur l'Ituri, par l'International Crisis Group, Quatre priorités pour une paix durable en Ituri, Rapport ICG (Bruxelles), 13 mai 2008.

navigant entre le maintien de l'ordre et le désordre, avec des institutions publiques qui peuvent à peine faire face aux responsabilités gigantesques qui se sont accumulées pendant de nombreuses années de dysfonctionnement institutionnel.

Rwanda

Contrairement à ses voisins, le Burundi et la RDC, le Rwanda a fait plus de progrès en matière de sécurité et de stabilisation interne, inversant le déclin institutionnel et l'agitation sociale dus au génocide de 1994. Sous la direction du Président Paul Kagamé et du Front patriotique rwandais (FPR), le Rwanda s'est également efforcé de réduire les hostilités ethniques entre les populations Hutu et Tutsi en accordant moins d'importance à l'identité ethnique. Sur le front économique, le Gouvernement a lancé des programmes de réduction de la pauvreté et a procédé à une campagne de promotion du pays afin d'y attirer les investissements extérieurs.¹⁸ Après le départ des troupes rwandaises de la RDC en 2002, il fallait en priorité collaborer avec les institutions bilatérales et multilatérales pour chercher à traiter la menace provenant des FDLR et de leurs alliés au Congo oriental. Avec l'amélioration progressive ces dernières années des relations du Rwanda avec la RDC et l'Ouganda, le Gouvernement a pu se concentrer davantage sur les impératifs internes de réconciliation et de développement économique.

Le Président Kagamé remporta les élections présidentielles de 2003, dans une ambiance d'intimidation généralisée de l'opposition et de la presse. Le Gouvernement a compensé les lacunes de gouvernance en rétablissant l'ordre et la sécurité, tout en stimulant les activités économiques et la prestation de services. Les bailleurs ont également accordé des ressources au Gouvernement pour lui permettre de gérer la reconstruction économique et sociale après le génocide, et l'ont félicité d'avoir instauré la stabilité macroéconomique, un milieu réglementaire favorable et des mesures de lutte contre la corruption.¹⁹ À l'approche des prochaines élections en 2010, le défi principal est de savoir si le Gouvernement inspire désormais suffisamment confiance pour permettre le déroulement d'une campagne électorale libre et juste,

ou si les élections marqueront la consolidation de la présidence de Kagamé. Prévues pour septembre 2008, les élections parlementaires donneront une indication de la direction future de la concurrence politique dans le pays. Certains détracteurs accusent le Gouvernement Kagamé d'avoir consolidé l'hégémonie Tutsi aux dépens de la gouvernance démocratique, posant potentiellement les bases d'une réaction politique brutale de la part des populations Hutu. Cependant, le Gouvernement semble récemment déterminé à corriger cette image en assouplissant le contrôle de la presse, de l'opposition et des acteurs de la société civile.²⁰

À la conclusion de son intervention en RDC, le Rwanda a adopté une démarche prudente dans la stabilisation du Congo, particulièrement dans la région orientale. Bien que les résultats de l'allié rebelle principal, le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), aient été médiocres lors des élections nationale et locale de 2006, Kigali a pu maintenir une présence suffisante par le biais de ses liens discrets avec le CNDP de Nkunda. Le Rwanda reste déterminé à résorber en priorité la menace posée par les FDLR. Par le biais de négociations avec la RDC, une préférence croissante se manifeste en faveur d'une stratégie qui adopterait une démarche coercitive accompagnée de concessions, ce qui permettrait le retour pacifique de la majorité des membres des FDLR et le recours à la justice pour les éléments extrémistes. Les Accords de Nairobi de novembre 2007 et ceux de Goma en janvier 2008 semblent avoir injecté un dynamisme nouveau pour la résolution de la question des FDLR en réponse aux préoccupations d'ordre sécuritaire que nourrit le Rwanda depuis longtemps, mais comme noté ci-dessus, vaincre les FDLR reste énormément difficile.

Le Rwanda reste un acteur central dans la formulation

¹⁸ Pour des revues de la reconstruction rwandaise, voir Myriam Gervais, *Sécurité humaine et efforts de reconstruction au Rwanda : impact sur la vie des femmes*, *Development in Practice*, 13, 2003 : 542-551; Jean-Paul Kimonyo, Noel Twagiramungu, et Christopher Kayumba, *Appuyer la transition après le génocide au Rwanda: le rôle de la communauté internationale*. La Haye: Institut néerlandais des relations internationales, Unité de la recherche sur les conflits, Document de travail No 32, décembre 2004.

¹⁹ *Kagamé améliore l'Afrique – Premier ministre britannique*, *The New Times* (Kigali) 6 mai 2008.

²⁰ Filip Reyntjens, « Rwanda, dix ans plus tard : du génocide à la dictature, » *African Affairs*, 103, 2004.

des modalités de la sécurité régionale dans la RGL. La consolidation interne du pouvoir au niveau du FPR lui a donné une confiance considérable pour s'attribuer des pouvoirs disproportionnés dans la politique régionale. Cependant, en exerçant son pouvoir dans la région, Kigali risque de provoquer la colère de certains pays voisins au cours des années à venir, particulièrement avec la diversification croissante de son économie. De plus, son passé riche en interventions militaires en RDC subsiste sous diverses formes, surtout parce qu'une grande part de ses forces militaires entretient des rapports économiques et ethniques essentiels avec le Congo oriental. Même si la menace des FDLR s'évanouissait dans l'avenir immédiat, il est improbable que le Gouvernement FPR soit indifférent au sort politique des populations rwandaises qui sont depuis longtemps ou récemment installées aux Kivus. C'est en partie pour cette raison que les diasporas rwandaises dans la RGL ont investi lourdement dans Kigali, pariant ainsi contre la continuation de l'insécurité dans la région.

Ouganda

Comme au Rwanda, le rétablissement de l'Ouganda fut plus rapide et plus soutenu, grâce au règne prolongé du Gouvernement du Président Yoweri Museveni qui a permis la reconstruction économique et étatique. Avant que les conflits n'aient commencé dans la RGL, le Président Museveni avait mis en place des structures solides de gouvernance et de sécurité qui ont en partie protégé l'Ouganda des pires effets des conflits régionaux. Pourtant, depuis le milieu des années 1980 une rébellion perdurait au nord de l'Ouganda, donnant lieu à l'insécurité et au sous-développement d'une grande partie du pays. En outre, des petits groupes de rebelles à la frontière entre l'Ouganda et la RDC ont fait leur apparition à la fin des années 1990, tirant profit de l'effondrement de l'État congolais. Après l'intervention en RDC de l'armée de l'Ouganda auprès du Rwanda, la menace

de rébellion provenant de l'ouest fut réduite. Bien que la décision de se retirer de la RDC en 2002 ait atténué une controverse interne sur le rôle de l'Ouganda dans la région, elle a aussi permis de concentrer l'attention nationale sur la recherche d'une résolution de la rébellion dans le nord.

Malgré le retour à la sécurité et à la prospérité dans la majorité de l'Ouganda, le Président Museveni a dû traiter la rébellion dans le Nord. Initialement, la plupart des rebellions armées furent progressivement incorporées au Gouvernement. *La Lord's Resistance Army (LRA)*, qui s'est nourrie des plaintes des groupes ethniques du Nord, particulièrement les Acholi, fait exception. Au cours des années, la LRA a commis des enlèvements d'enfants, des assassinats et a condamné plus d'un million de personnes à vivre dans des camps de PDP²¹. Après avoir initialement hésité à entamer des pourparlers de paix avec la LRA, le Gouvernement de l'Ouganda, sous la pression internationale, prit contact en septembre 2004 avec le groupe rebelle par le biais d'intermédiaires. Les pourparlers de paix s'accéléchèrent lorsque le Vice-président du Sud-Soudan, Riek Machar, prit la direction des négociations en juillet 2006 à Juba. Face aux potentielles mises en examen des dirigeants rebelles par la Cour pénale internationale (CPI), les négociations avancèrent par saccades et une série d'accords furent conclus au fur et à mesure que la confiance s'installait entre les parties. Les querelles entre factions au sein du mouvement rebelle résultèrent en l'assassinat d'un certain nombre de commandants de la LRA par leur chef, Joseph Kony. L'impulsion provenant des pourparlers de paix constitua néanmoins une étape cruciale vers le retour à des niveaux de sécurité sans précédent au nord de l'Ouganda, ce qui fut démontré par la baisse du nombre d'attaques rebelles et le retour progressif des PDP des camps à leurs villages. Avec l'amélioration de la sécurité purent commencer les négociations entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds au sujet de la relance économique et des programmes de stabilisation de la région.²²

Les pourparlers de Juba ont officiellement pris fin en mars 2008, mais la LRA n'a pas signé l'accord final car des objections à la proposition subsistaient au sein du mouvement. L'impasse n'ayant pas été levée, le plus gros des forces de la LRA reste éparpillé au sud

²¹ Marieke Schomerus, *Le Lord's Resistance Army au Soudan: historique et aperçu général*. Genève, Rapport sur le bilan des armes légères, septembre 2007 ; Lawrence Kline, *Esprits et la Croix : les mouvements religieux violents en Ouganda*, *Petites guerres et rébellions* 14, 2003 : 113-130.

²² International Crisis Group, *Le processus de paix au Nord de l'Ouganda : la nécessité de maintenir l'élan*, Nairobi, ICF Africa Briefing, no 46, 14 septembre 2007.

du Soudan, en RDC, et en RCA où il menace encore la sécurité des populations civiles. Bien que les pourparlers de Juba aient atténué les pressions en faveur d'une action militaire contre la LRA, l'effondrement des pourparlers de paix a renouvelé les appels en faveur de mesures collaboratives entre la MONUC et les gouvernements de la région visant à désarmer ces troupes par la force. Prévoyant des attaques contre ses camps dans le Parc national de Garamba au Congo, Kony déplaça sa base et l'installa dans la jungle de la RCA.²³ L'organisation *Human Rights Watch* a appris que, depuis février 2008, le groupe rebelle *Lord's Resistance Army* avait commis au moins 100 enlèvements, et peut-être beaucoup plus, en République Centrafricaine, en République Démocratique du Congo, et au sud du Soudan.

Le nombre d'accrochages entre la LRA et l'armée ougandaise au nord a vivement chuté, reflétant l'amélioration constante de la situation sécuritaire de la région. Toutefois, en l'absence d'un accord de paix qui mettrait fin à la rébellion de la LRA, la reconstruction du nord et celle des pays voisins continueront à être différées. Une préoccupation majeure d'ordre sécuritaire, relative au trafic des armes, est apparue au moment où le Nord de l'Ouganda prépare son rétablissement d'après-guerre. Les récits d'armes illicites aux mains des anciens combattants de la LRA, des déserteurs de l'armée, des éleveurs Karamojong et des trafiquants d'armes se sont multipliés ces dernières années. Les dirigeants locaux ont remarqué que ces armes illicites peuvent menacer les efforts de réinstallation, leur présence facilitant le recours à la violence pour résoudre les différends.²⁴

Aux frontières occidentales de l'Ouganda, la fréquence des attaques rebelles des Forces alliées démocratiques (ADF en anglais) et du *People's Redemption Army* (PRA) a baissé depuis le retrait de l'Ouganda de la RDC. L'expansion des activités de la MONUC au Congo oriental a aidé à affaiblir certaines zones opérationnelles rebelles. Par ailleurs, les discussions bilatérales entre l'Ouganda et la RDC et celles menées dans le cadre multilatéral de la Commission tripartite plus un et de la MONUC ont aidé à améliorer la sécurité, malgré les rapports occasionnels relatifs au recrutement et à l'enlèvement par les rebelles de civils dans les zones frontalières. Comme au nord de l'Ouganda, la prolifération des armes menace de plus en plus la

sécurité. Ces dernières années, les forces de sécurité ont surtout saisi les armes des anciens rebelles comme ceux du *West Nile Bank Front* (WNBFB) et de l'Armée Nationale pour la libération de l'Ouganda (NALU en anglais) qui abandonnèrent la rébellion après avoir conclu des accords de paix avec le gouvernement.

Avec l'affaiblissement des sources antérieures d'insécurité entre l'Ouganda et la RDC au nord Kivu, de nouvelles tensions s'intensifient entre les deux pays depuis que du pétrole a été découvert dans le bassin du lac Albert, partagé par les deux pays. Ces conflits reflètent les dissensions internes présentes dans les deux pays, entre groupes divers, au sujet des ressources naturelles. Les deux voisins ont été surpris de n'être pas préparés à y faire face à cause de la faiblesse des institutions bilatérales qui devraient traiter ces nouvelles querelles. Après le lancement de la prospection pétrolière dans le Lac Albert il y a presque deux ans, des accrochages frontaliers au sujet de l'île Rukwanzi eurent lieu entre les forces de sécurité de la RDC et de l'Ouganda. En conséquence, les présidents Museveni et Kabila signèrent en septembre 2007 l'Accord de Ngurdoto qui mit en place une équipe conjointe d'experts devant délimiter la frontière internationale les séparant. Mais avant que l'équipe n'ait pu commencer la démarcation, les troupes de la RDC occupèrent par la force une portion de zone neutre le long de la frontière et déplaça son poste de frontière pour l'installer, début mai 2008, quelques kilomètres à l'intérieur du territoire ougandais. Les menaces de guerre devenant imminentes, Jakaya Kikwete, Président de la Tanzanie, procéda à une médiation entre les deux dirigeants à Dar es Salaam, donnant lieu à un nouvel accord pour le maintien du statu quo frontalier en attendant la conclusion du travail de démarcation. Par ailleurs, les deux parties s'engagèrent à envisager d'accroître leur représentation diplomatique en nommant des ambassadeurs dans leurs pays respectifs.²⁵

²³ Les pourparlers de paix s'achèvent en Ouganda, The Monitor (Kampala), 27 mars 2008.

²⁴ Le trafic des armements pourrait endommager l'Accord de paix du Nord, The Monitor (Kampala), 29 mars 2008.

²⁵ Museveni, Kabila se rencontrent en Tanzanie, New Vision (Kampala), 11 mai 2008 ; Le Congo doit encore quitter la région contestée, New Vision (Kampala), 11 mai 2008.

La lenteur du renforcement des relations bilatérales entre l'Ouganda et la RDC reflète les animosités qui persistent entre les deux pays. Les relations entre le Président Museveni et le Président Kabila restent froides depuis l'intervention de l'Ouganda en RDC, et risquent de ne pas s'améliorer suite à l'émergence de nouvelles guerres frontalières ou de conflits liés aux ressources naturelles. Au contraire, les relations bilatérales auront tendance à empirer à court et moyen termes, particulièrement du fait qu'un grand nombre de dissidents de chaque pays résident encore dans les deux pays et peuvent être mobilisés très rapidement. La guerre froide entre l'Ouganda et la RDC reflète celle qui est engagée entre la RDC et le Rwanda et constitue une faille d'insécurité qui continuera à affecter les relations régionales. L'évolution vers une position commune de l'Ouganda et du Rwanda envers la RDC, semblable à celle qu'ils adoptèrent au milieu des années 1990, est peu probable, mais une convergence d'intérêts entre Kigali et Kampala au sujet des questions régionales de sécurité est possible à l'avenir. Cependant, la RDC pourrait voir en une telle convergence une menace à

sa propre sécurité, particulièrement si le Rwanda et l'Ouganda maintiennent la présence permanente de groupes agissant pour leur compte au Congo oriental.

Dans l'immédiat, l'Ouganda consacrera ses efforts aux frontières entre le nord-est de la RDC et le sud du Soudan, lieux où la LRA dispose depuis longtemps de bases opérationnelles. Kony refusant de signer l'Accord de Juba, le Gouvernement Museveni pourrait intensifier sa pression militaire sur la LRA pour contraindre les forces restantes à capituler ou les vaincre. Bien que les autorités du Sud-Soudan aient été par le passé étroitement alliées au Président Museveni contre la LRA, les relations se sont récemment détériorées après que les membres de l'UPDF (*Ugandan Peoples Defense Forces*) opérant au Sud-Soudan aient été accusés, lors des pourparlers de Juba, d'avoir commis des atrocités contre les civils.²⁶ Si à l'avenir les relations entre le Sud-Soudan et l'Ouganda se détériorent davantage, ceci constituera une tendance déstabilisante dans la sous-région, surtout en l'absence du désarmement ou de la défaite de la LRA.

²⁶ Skye Wheeler, Le Sud-Soudan demande le départ des troupes ougandaises, Reuters, 30 juin 2008; L'Ouganda rejette la responsabilité des atrocités commises au Sud-Soudan, Reuters, 6 juillet 2008; Restez dehors, dit le Sud-Soudan à l'armée, New Vision (Kampala), 30 juin 2008.

Scénarios à court et long termes de sécurité et de développement régionaux dans la RGL

Avec la stabilisation régulière de la gouvernance et de la sécurité internes dans la RGL, sauf au Burundi et en RDC, l'environnement sécuritaire au sens large s'est lentement amélioré. Les États qui contrôlent leurs territoires, qui bénéficient d'une légitimité populaire et qui disposent de capacités leur permettant de maintenir un milieu favorable au développement économique équitable forment la base de la sécurité et du développement dans la région. Les efforts visant le renforcement du contrôle des frontières, la mise en place de systèmes constitutionnels inclusifs et la reprise des activités économiques ont réduit les pires aspects des clivages transfrontaliers qui sont apparus au niveau régional. Pourtant, la possibilité d'un conflit régionalisé reste réelle, tant que la paix ne sera pas établie et maintenue dans la région orientale de la RDC, l'épicentre de l'instabilité antérieure. En tant que sous-système régional qui lie les destinées des États et des sociétés, les effets contagieux des conflits dans la RGL continueront, dans l'immédiat, à affecter l'ensemble de la région.

Ensemble, la paix et la sécurité dans la RGL ont favorablement évolué grâce aux initiatives internes de stabilisation qui ont inclus les processus de DDR. Pour illustrer l'amélioration générale de la sécurité régionale, le BCAH des Nations Unies note la fin de l'appel régional consolidé à l'assistance humanitaire : «Dans le cas de la Région des Grands Lacs, bien que les besoins humanitaires restent aigus dans plusieurs pays, la dynamique transfrontalière commune qui donna lieu initialement à la démarche régionale pèse désormais moins que les dynamiques propres à chaque pays.»²⁷

Les accords bilatéraux entre les acteurs principaux – RDC, Rwanda et Ouganda – ont stimulé les initiatives internes de stabilisation dans l'ensemble de

la région en créant des rapprochements et en traitant les problématiques actuelles de sécurité.²⁸ Depuis le retrait des armées régionales de la RDC, les modalités bilatérales à la frontière entre l'Ouganda et la RDC ont aidé à stabiliser la région de l'Ituri et ont entravé les attaques transfrontalières des dissidents armés. Du côté du Rwanda et de la RDC, des réunions consultatives bilatérales régulières commencent à traiter les questions de la sécurité dans les Kivus, particulièrement la situation relative aux FDLR. Aux initiatives bilatérales fut ajoutée l'innovation de la Commission tripartite plus un, un mécanisme créant un espace où les cadres militaires et sécuritaires de la RDC, du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda peuvent se réunir régulièrement et résoudre les différends de façon structurée. Lors de réunions récentes, les cadres de la sécurité des pays membres ont discuté la possibilité de conduire des opérations conjointes afin d'éliminer les groupes et milices rebelles au Congo oriental, et se sont engagés, dans le cadre d'une stratégie de mise en commun des renseignements, à éliminer les groupes rebelles de leurs territoires. Comme il arrive souvent avec ce genre de mécanismes, la difficulté consiste à exécuter les déclarations audacieuses issues de ces réunions.

Comme indiqué précédemment, la sécurité régionale dépendra de la solidité des processus de transition au Burundi et en RDC, et de la résolution de la question

²⁷ Nations Unies, *Actualisation du financement humanitaire*, Bureau régional du BCAH pour l'Afrique centrale et orientale, 4ème trimestre, 1er septembre – 31 décembre 2007, p. 2

²⁸ Pour les détails au sujet de ces initiatives, voir, par exemple, International Crisis Group, *Congo : consolidation de la paix*, Nairobi : Rapport ICG No 128, 5 juillet 2007; ICG, *Congo : établir la paix au Nord Kivu*, Rapport ICG No 133, octobre 2007.

de la LRA au nord de l'Ouganda. Ces conflits ont des dimensions régionales qui continueront à peser lourdement sur l'obtention de la stabilité générale. Avec des conflits sans fin au Congo oriental, l'avenir de la RDC reste l'énigme centrale qui définira les dynamiques de la sécurité régionale. Si, comme cela semble être le cas, le processus de stabilisation au Congo oriental s'avérait aussi lent qu'il l'est actuellement, le scénario de conflit régional persistera. De même, si le Burundi ne résout pas la question de sa rébellion interne, le pays pourrait connaître de nouveau des conflits civils qui pourraient éventuellement attirer les autres acteurs régionaux étatiques et non étatiques. En Ouganda, une solution pacifique de la question LRA ne semble pas faisable dans l'immédiat. Bien qu'il reste possible de poursuivre la démarche pacifique, le Gouvernement Museveni a signalé son intention de vaincre la LRA si celle-ci tergiverse au sujet de la paix et de la réconciliation.

Contrairement à la plupart des sous-régions africaines, la RGL a éprouvé des difficultés à mettre en place des institutions multilatérales sérieuses en matière de sécurité et de développement, en grande partie à cause de l'absence d'un ancrage étatique solide et de l'adhésion des États régionaux à d'autres modalités d'intégration. Plus récemment cependant, le Burundi, la RDC et le Rwanda ont tenté de réactiver la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) en avril 2007. Servant auparavant d'institution sous-régionale d'intégration, la CEPGL s'effondra au milieu des années 1990 lorsque ses pays membres furent accablés par les guerres civiles. À l'aide d'une subvention de 50 millions d'Euros de la part de l'Union européenne, la nouvelle CEPGL prévoit de se concentrer sur la relance de ses trois institutions - la Banque économique et de développement des pays des Grands Lacs, l'Énergie des Grands Lacs, toutes deux basées en RDC, et l'Institut de recherche agricole et de zoologie au Burundi.²⁹ Les trois pays ont exprimé l'espoir que la relance de l'organisation ouvrirait la voie à l'expansion vers les domaines de la paix et de la sécurité. Toutefois, à court et moyen termes, il est

improbable que la CEPGL puisse être un acteur décisif en matière de sécurité car les soupçons persistent entre les trois États. De la même façon, bien que le Burundi et le Rwanda aient pu adhérer à la Coopération de l'Afrique orientale (CAO), le rôle que pourrait jouer cette dernière en termes de résolution des conflits et de sécurité dans la RGL sera minime.

Dans le cadre d'une autre initiative multilatérale, les Nations Unies entamèrent un processus multilatéral exhaustif intitulé Conférence internationale sur la région des Grands Lacs englobant 11 États de la région – Angola, Burundi, Rwanda, Ouganda, Kenya, Soudan, Tanzanie, RCA, RDC et Zambie. En décembre 2006, ces États conclurent un Pacte de sécurité, stabilité et développement à Nairobi, posant les bases d'un cadre régional naissant de sécurité et de développement.³⁰ Dans le cadre d'un processus consultatif innovant qui précéda la signature du Pacte, les États régionaux tentèrent d'inclure plusieurs intervenants aux débats portant sur la paix et la sécurité. Cependant, bien qu'il ait été annoncé comme le moteur de la transformation de la RGL en un havre de paix, de stabilité et de développement commun, seuls sept États ont jusqu'à présent ratifié le Pacte, alors que son officialisation requiert la ratification de huit pays. De plus, un certain scepticisme prévaut au sujet de l'aptitude à court terme d'un groupe si diffus de nations à mobiliser la volonté et les capacités nécessaires pour mettre en œuvre une vague de programmes sécuritaires et économiques.

²⁹ Les États régionaux tentent de raviver l'organisation, Réseaux régionaux intégrés des Nations Unies, 18 avril 2007.

³⁰ Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, Déclaration de Dar es Salaam, décembre 2006.

Conclusion

La vaste panoplie d'activités de DDR fut formulée pour relancer le passage des guerres et conflits violents à un contexte où les États seraient en mesure d'entamer le processus difficile de rétablissement des institutions de contrôle, de maintien de l'ordre, de participation et de subsistance humaine. En tant que conditions préalables à la stabilité et à la sécurité, les programmes de DDR dans l'ensemble de la région ont renforcé les États faibles confrontés aux communautés et groupes militarisés. Les objectifs localisés de la plupart des programmes de stabilisation de DDR – réintégration des groupes armés à la vie civile et soutien à la recherche de différents moyens de subsistance – ont eu des conséquences nationales plus vastes en permettant aux États manquant de ressources de résister aux pressions de groupes potentiellement déstabilisants. Même en RDC où les conflits persistent, certaines poches de sécurité ont bénéficié des investissements en programmes soutenus de DDR qui ont aidé à rétablir les liens d'amitié et la concertation sociale comme étape préliminaire des initiatives de développement. Plus important, au niveau macro, alors que la plupart des États de la RGL élaboraient des cadres constitutionnels de réconciliation et de participation, les programmes de DDR ont profondément contribué à la resuscitation des institutions civiles de gouvernance. Dans les cas où les programmes de DDR ont aussi porté sur les réformes du secteur sécuritaire, ils ont posé les bases d'institutions civiles et militaires plus stables pour l'avenir.

Les progrès de stabilisation régionale restent à achever. Le contexte sécuritaire actuel reste compliqué, les États étant incapables d'incorporer les groupes armés mécontents aux processus locaux et nationaux de rétablissement de l'ordre, de civilité et de stabilité. À l'avenir, les programmes de DDR dans la région devront traiter les conflits en cours et emprunter les démarches dérivées des programmes antérieurs et actuels. Outre la lenteur des transitions de la guerre à la paix au

Burundi, en RDC et au nord de l'Ouganda, l'autre image dominante que donne la région est celle d'États ayant pris des mesures institutionnelles provisoires en vue de l'établissement à long terme de la sécurité et du développement. Dans le cas des États qui ont fait des progrès en termes de renouvellement des institutions, le défi consiste à s'appuyer sur les avancées réalisées à l'aide de certains volets des programmes de DDR pour approfondir la recherche d'une consolidation de la paix et d'une reconstruction économique exhaustives. Les expériences dans d'autres régions montrent que le désarmement et la démobilisation sont les phases les plus faciles des programmes de DDR, mais que davantage de temps et de ressources doivent être consacrés aux programmes plus difficiles de réintégration et de réinsertion qui favorisent les activités socioéconomiques pour empêcher le retour à la violence. La plupart des programmes de DDR ont certes été exécutés simultanément afin d'incorporer ces volets, mais pour réussir, les activités en aval du cycle de DDR requièrent l'existence d'États qui fonctionnent et un niveau appréciable de paix et de stabilité. Par exemple, même dans le cas relativement réussi de l'Ituri, les rapports indiquent que de nombreux anciens combattants qui avaient remis les armes, surtout les enfants, n'ont pas été convenablement réintégrés à la société civile, principalement parce que l'autorité de l'État n'a pas encore été rétablie, ce qui pousse beaucoup de civils à conserver leurs armes pour se protéger.³¹ Les programmes de DDR qui renforcent le rétablissement socioéconomique doivent aussi compléter ceux qui ciblent les réformes du secteur de la sécurité réalisés par les États qui prennent confiance avec les avancées en matière de la paix, de participation et de développement économique.

³¹ Voir, par exemple, International Crisis Group, *Congo : quatre priorités pour une paix durable en Ituri*, Rapport ICG No 140, Nairobi, 13 mai 2008.



Secrétariat du MDRP

Banque mondiale
1818 H Street, NW
MSN J11-1102
Washington, DC 20433 USA
téléphone : + 1 (202) 473 3328
fax: +1 (202) 473 8185
email: info@mdrp.org
www.mdrp.org