

# *Les conditions d'une normalisation*

---

Un gouvernement de transition a été constitué au Congo après de nombreuses palabres et tergiversations. Gouvernement mammoth — plus de cinquante ministres et vice-ministres — composé de toutes les grandes et petites factions qui sont apparues dans le paysage politique congolais depuis plus d'une décennie. On respire dans les capitales occidentales, dont certaines ne sont pas loin de laisser entendre d'une manière subliminale qu'elles ont joué un rôle proactif dans l'apaisement d'une très longue crise. Du même coup, une reprise de la coopération structurelle est annoncée en Belgique: depuis la relance des écoles belges jusqu'à la reprise d'une coopération militaire et l'assistance à un État de droit qui devrait cette fois pouvoir fonctionner.

---

PAR JEAN-CLAUDE WILLAME

Avant de parler des conditions d'une normalisation en Afrique Centrale, il est opportun d'évoquer d'abord les conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus particulièrement complexe et difficile de pacification et, en particulier, le rôle que le leadership congolais a pu jouer en la matière. Face à l'image désastreuse, qui s'impose à l'extérieur d'un État qui n'est plus que l'ombre de lui-même, de factions politiques s'épuisant dans de vaines querelles

autour d'enjeux qui n'en sont pas, face aussi aux tentatives d'appropriation de résultats positifs obtenus dans certains dossiers par certaines diplomaties étrangères — et je songe particulièrement à celles menées par la Belgique —, je voudrais d'abord « rendre à César ce qui appartient à César », c'est-à-dire remettre à sa juste place l'intelligence avec laquelle une partie de la classe dirigeante congolaise a pu maîtriser, dans des circonstances

extraordinairement difficiles, un processus qui n'est autre que l'inversion d'un processus de paix en trompe-l'œil imposé à la hâte de l'extérieur, celui de Lusaka.

### LES FAUX-SEMBLANTS DU PROCESSUS DE PAIX DE LUSAKA

On ne peut comprendre les difficultés à mettre en œuvre le processus de paix en République démocratique du Congo sans d'abord mettre en évidence une contradiction majeure inhérente à cet accord signé entre les parties en conflit le 10 juillet 1999, après maints rebondissements. L'accord de Lusaka conditionnait en effet une obligation non négociable en droit international — à savoir le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté internationale d'un pays agressé par un autre — à l'obligation pour le pays « agressé » de mener avec succès un dialogue national, une matière qui de toute évidence relève de la souveraineté intérieure d'un État.

Certes, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (O.N.U.), que certains veulent considérer plus que jamais aujourd'hui comme la seule instance habilitée à dire le droit dans les matières de sécurité internationale, a mis un certain temps à reconnaître et désigner nommément des pays « agresseurs ». Les premières résolutions du Conseil parlent de l'obligation pour toutes les parties de « respecter l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale de la République du Congo », déplore que « des forces d'États étrangers demeurent en R.D.C. dans des conditions incompatibles avec les principes de la

Charte des Nations unies », évoquent sans les nommer « des forces non invitées », qui doivent se retirer.

Mais ce n'est qu'en février 2000, soit près de deux ans après l'occupation avérée en R.D.C. de ces « forces non invitées », que le Conseil désigne explicitement l'Ouganda et le Rwanda comme pays agresseurs et les somme de se retirer du Congo, à la suite des affrontements des armées de ces deux pays à Kisangani, soit à plusieurs milliers de kilomètres de leurs frontières.

Certes aussi, on pourra argüer du fait que le pouvoir congolais a signé un accord international et qu'en vertu des dispositions de la Convention de Vienne sur les accords internationaux (articles 52 et 62), il ne lui était permis ni de le réviser ni de le dénoncer unilatéralement, sauf changement substantiel de circonstances. Mais, le problème est que précisément, un « fait nouveau » est apparu en avril-mai 2000 avec les violents affrontements entre des troupes d'occupation étrangères, entrant en violation flagrante du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

On ne peut donc s'empêcher de penser que le « nouvel ordre international » peut parfois être à « deux vitesses ». Là où les puissants n'ont pas d'intérêts géostratégiques importants, les violations de cet ordre peuvent survenir et se déployer sans que l'on y prête beaucoup d'attention : elles ne le sont pas lorsque ces mêmes puissants ont estimé que leurs intérêts vitaux sont menacés d'une manière ou d'une autre.

Seul pays à véritablement vouloir s'investir dans la solution à la crise des Grands Lacs — avec toutefois

des effets d'annonce dictés par des considérations d'ordre intérieur —, la Belgique, qui ne peut certes pas être rangée parmi les « puissances », est elle aussi tombée dans ce piège en axant toute sa diplomatie sur un processus de réconciliation nationale au niveau de l'élite politique sans que soit véritablement mise en évidence la réalité (et le primat) d'une agression extérieure condamnable en droit international. « Conférence de Bruxelles », « Déclaration de Bruxelles », quadruple visite du ministre des Affaires étrangères au Congo, où il insiste sans désespérer sur le primat du « Dialogue intercongolais », et dans tous les pays africains concernés par la crise : les initiatives n'ont certainement pas manqué dans le chef de cette diplomatie qui voulut à juste titre sortir le dossier de l'indifférence ambiante et remettre en question les rigidités du prisme de l'« African ownership<sup>1</sup> ».

Une des raisons de cette obstination de la diplomatie belge et surtout de celle du ministre belge des Affaires étrangères Louis Michel à prêcher la réconciliation tient en fait dans une volonté de neutralité absolue de la Belgique dans un conflit où toutes les parties seront traitées sur un plan de stricte égalité. L'insistance sur le « Dialogue intercongolais » et sur la « réconciliation » du Congo avec ses voisins, et donc sur la non-désignation des pays ne respectant

pas le droit international, est parfois poussée très loin : récemment, en route pour le Rwanda, le ministre belge des Affaires étrangères va jusqu'à remettre en cause un rapport des observateurs de l'Union européenne qui a fait état d'irrégularités dans le chef du pouvoir en place lors des élections législatives d'octobre 2003. Cette obstination à être absolument neutre n'est pas dictée par des considérations pacifistes. Car désigner des « agresseurs », c'était s'obliger à prendre éventuellement une initiative sous le chapitre VII de la Charte des Nations unies qui contraindrait les « pays agresseurs » à se retirer du territoire congolais. Or, parmi les « parrains » de l'accord de Lusaka, qui était susceptible d'appuyer concrètement une pareille initiative qui mènerait à un recours éventuel à la force et donc à une implication plus ou moins directe dans une opération d'imposition de la paix ? Certainement pas la Belgique qui, depuis le retrait précipité de ses Casques bleus au moment où débute le génocide de 1994, avait décidé de ne plus envoyer de troupes dans des opérations de maintien de la paix qui concerneraient ses anciennes colonies<sup>2</sup>. Louis Michel le répéta clairement en mars 2001 lors d'une conférence à l'Institut royal supérieur de défense<sup>3</sup>. Il était donc hors de question d'intervenir dans des situations où des « garanties en matière de démocratie et de stabili-

<sup>1</sup> Expression en vogue dans les années nonante et qui renvoie aux pays africains la seule responsabilité de mettre fin aux errements de leur politique.

<sup>2</sup> Voir Sénat et Chambre des Représentants de Belgique, « Note de politique générale sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix », session 1997-1998, I-859/1 (Sénat) et 1394/1-97/98 (Chambre), 28 janvier 1998.

<sup>3</sup> Discours du ministre Louis Michel à l'Institut royal supérieur de défense, « L'impact de la nouvelle politique belge en Afrique sur l'armée », 7 mars 2001.

té » n'étaient pas offertes<sup>4</sup>. Ne restaient donc plus pour la Belgique que des initiatives de type purement diplomatique où les différentes parties en conflit seraient mises sur un plan de stricte égalité alors même qu'aux Nations unies, on cherchait progressivement à recadrer le dossier de l'Afrique centrale dans la perspective d'un droit international clairement violé par deux pays voisins du Congo.

### L'ENTRÉE EN SCÈNE DE JOSEPH KABILA

La donne va toutefois s'inverser à partir de l'entrée en scène de Joseph Kabila, après l'assassinat de son père, qui avait perdu tout crédit sur le plan international non seulement du fait de sa politique « jusqu'aboutiste », mais du fait de sa désastreuse gestion politique et économique intérieure.

Joseph Kabila va subtilement réussir à s'imposer comme un « leader responsable » tout en poursuivant sans le crier trop haut le même objectif que son père : obliger les troupes d'agression à se retirer avant de laisser se poursuivre le « Dialogue intercongolais ». Contrairement à son père qui, au nom d'un nationalisme suranné, s'est coupé du monde extérieur, son premier geste politique est de renouer avec cet extérieur, en entreprenant notamment dans les premières semaines de son intronisation une longue tournée dans les capitales étrangères où il présente l'image d'un « président raisonnable », d'un

« new leader » comme les aiment les États-Unis.

L'opinion des diplomaties concernées par le désastre congolais lui sera très vite favorable, y compris et surtout celle des institutions financières internationales qui feront progressivement sortir le Congo de la quarantaine où l'ancien président avait contribué à le placer.

Un an plus tard, il accepte la tenue d'un grand « Dialogue intercongolais » qui se tient dans une ville-casino d'Afrique du Sud, Sun City, mais auquel il ne participera pas lui-même. Au cours de ce dialogue, il est l'acteur non visible d'un coup de théâtre. Très habilement, il a noué les fils d'une intrigue qui le mène à diviser ses adversaires et à se réconcilier avec l'une des grandes factions rebelles, celle du M.L.C. de Jean-Pierre Bemba — qui est soutenue par l'Ouganda. Comme l'ont correctement pressenti des observateurs congolais avisés, le maillon faible de la crise des Grands Lacs, c'est bien le pays de Yoweri Museveni qui redoute que l'implication directe de ces généraux-commerçants dans la guerre soit, à moyen terme, politiquement dangereuse pour lui, des personnages influents dont les dépenses militaires sont dans la ligne de mire des organisations financières internationales. Pour le président Kagame, les choses se présentent autrement : le Congo et en particulier l'exploitation des ressources minières du Kivu (le fameux colombo-tantalite, mais aussi l'or, le diamant, le manganèse, etc.) représentent une opportunité pour

<sup>4</sup> « Construction de la paix dans la région des Grands Lacs : un plan d'action belge », Bruxelles, 27 juin 2001.

des troupes rwandaises mal payées et en surnombre.

Sun City accouche donc d'un accord en trompe-l'œil, au grand mécontentement du président sud-africain Thabo Mbeki, qui a prôné, avec l'appui des diplomaties anglo-saxonnes, un plan de réconciliation globale entre toutes les parties en conflit : les « conférenciers » se séparent sur une entente unilatérale entre J.-P. Bemba et le gouvernement de Kabila fils. Un des porte-paroles du président congolais, son ministre des Affaires étrangères, l'avait pourtant annoncé à l'entame de la conférence : il n'y aurait pas de « réconciliation globale » tant que les troupes étrangères resteraient sur le sol congolais.

Joseph Kabila est, il est vrai, aidé par la publication de plusieurs rapports successifs rédigés depuis avril 2001 par un groupe d'experts chargés par l'O.N.U. d'enquêter sur l'exploitation illégale des ressources congolaises par les pays voisins et sur le système quasi mafieux qu'elle génère, particulièrement dans les parties occupées par les troupes étrangères. Des sociétés européennes, dont des sociétés belges, allemandes, anglaises, et hollandaises, sont également pointées du doigt comme parties prenantes de ce système où le Rwanda et l'Ouganda ne sont pas les seuls impliqués. Les experts des Nations unies demanderont qu'elles se voient imposer soit des restrictions financières, soit des interdictions de voyage, soit l'obligation du respect des dispositions des directives de l'O.C.D.E. sur les entreprises multinationales.

La stratégie de Joseph Kabila va finalement s'avérer payante. Entre mai et septembre 2002, des pres-

sions, américaines et anglaises surtout, vont s'exercer sur le Rwanda et l'Ouganda pour que ces deux pays retirent leurs troupes de l'est du Congo. Pour ce qui regarde l'Ouganda, une bonne partie des troupes s'étaient déjà retirées du Congo depuis plusieurs mois. Pour le Rwanda, le retrait a effectivement lieu en septembre 2002 comme l'attesteront des témoins extérieurs postés à Goma, même si le Rwanda reste suspecté d'avoir maintenu discrètement une « cinquième colonne », en particulier dans les zones d'exploitation illégale des ressources congolaises.

Il fallut attendre finalement plus de six mois encore avant qu'un gouvernement de transition, calqué sur le plan Mbeki et comprenant à égalité des représentants des grands mouvements d'opposition armés et non armés, soit formellement constitué.

## PAS DE NORMALISATION DE LA SOCIÉTÉ

Si le leadership congolais a réussi à reprendre la main dans le processus de normalisation politique — il y a désormais un gouvernement de transition reconnu par tous —, cela ne signifie pas que les graves problèmes sociétaux engendrés par huit années de guerre et plus d'une décennie d'absence d'État de droit soient résolus, tant s'en faut.

Les massacres ethniques qui ont ravagé l'Ituri ces derniers mois en sont la preuve la plus évidente. Ces massacres ont mis en lumière une des dérives sociales les plus graves qui affectent les zones de guerre en Afrique depuis déjà une décennie : celle des enfants-soldats. C'est seulement à partir de 2001 que la ques-

tion de ces enfants-soldats est devenue une préoccupation centrale des Nations unies — alors que le phénomène est connu en R.D.C. depuis 1996, c'est-à-dire depuis le début de la conquête du Zaïre par Laurent Désiré Kabila et son armée hétéroclite, l'A.F.D.L.

Il n'existe pas de statistiques précises sur le nombre de ces enfants-soldats en R.D.C. : on estime en général qu'ils sont, au moins, au nombre de vingt-cinq à trente-mille, soit environ 35 % des troupes, dispersés au Nord-Kivu, au Sud-Kivu et en Ituri. Quelques milliers seulement sont en voie d'être « démobilisés », c'est-à-dire désarmés, ce qui ne signifie pas qu'ils sont réintégrés dans une vie sociale normale. Selon les premiers récits collectés par des O.N.G. comme Amnesty International, l'Unicef ou Save the Children, ils ont été embri-gadés et endoctrinés de force, en majorité par les armées rebelles (le R.C.D.-Goma surtout), sauf — et il s'agit peut-être du groupe le plus nombreux — s'ils se sont engagés volontairement, ayant perdu toutes attaches sociales ou familiales, dans un contexte de simple survie.

Le fait que sur un échantillon de neuf-cent-soixante-huit enfants de moins de dix-huit ans ayant été démobilisés dans des centres de transit par Save the Children, cent-cinquante ont été « réengagés » par les multiples groupes armés dans la région, indique qu'il s'agit bien d'un mode de (sur)vie qui s'est installé dans la durée.

Indépendamment de ce problème spécifique, l'est du Congo est aussi une pépinière de groupes armés, dont la Monuc a tenté un inventaire sommaire en avril 2002. De cet in-

ventaire, il ressort que pratiquement tous les pays voisins ont « exporté » des bandes armées en R.D.C. Et que les principales bandes armées qui sévissent au Congo se regroupent sous la bannière « Mai-Mai », un vocable qui renvoie à des populations conduites par des « seigneurs de guerre », des chefs traditionnels ou des chefs de village et qui comprennent surtout des enfants-soldats.

Dans son sens originel, le terme « Mai-Mai » renvoie à une forme violente de résistance aux « envahisseurs armés ». Toutefois, les « Mai-Mai » ont aussi la réputation de changer de camp et d'agenda en fonction de leurs intérêts : certains groupes se sont ralliés au gouvernement congolais, d'autres au gouvernement rwandais, d'autres encore à divers groupes rebelles étrangers. Au Kivu, leur nombre total s'élèverait à vingt à trente-mille combattants. Leurs figures de proue sont deux « généraux », Padiri et Dunia, dont les bandes armées ont la réputation d'être mieux organisées que les groupes plus ou moins autonomes qui se réclament de ces deux « chefs de guerre ».

En dehors de ces « Mai-Mai », on trouve : des groupes armés ougandais de l'A.D.F. (Front démocratique allié) très isolés, peu efficaces et regroupés dans le massif du Ruhenzori (deux à trois-cents combattants) ; des groupes armés burundais du F.D.D. dont les membres seraient au nombre de trois à quatre-mille et seraient surtout présents au Nord-Katanga et au Sud-Kivu ; des bandes armées rwandaises désignées sous le vocable « Alir » (Armée de libération du Rwanda) et qui, répartis entre deux factions (Alir I et Alir II), comprend pour

Alir I quatre à six-mille Interahamwe et ex-soldats des anciennes F.A.R. qui ont fui le Rwanda en 1994, et pour Alir II une plus jeune génération de quatre à six-mille combattants également, n'ayant pas participé au génocide et en général mieux équipée et mieux organisée<sup>5</sup>; enfin les bandes dispersées de l'Unita, venues d'Angola mais ne relevant plus d'un commandement cohérent depuis l'assassinat de leur chef, Jonas Savimbi.

En définitive, aucun de ces groupes armés n'a d'autre agenda que l'auto-défense villageoise, le pillage, la promotion sociale par le biais de la possession d'armes, et, pour certains, le retour au pays d'origine — où ils ne seront pas les bienvenus.

La restauration d'un semblant de tissu social, économique et commercial dans les régions touchées par ces bandes est la seule issue possible vers leur démantèlement. À ce niveau, le processus de « normalisation » sera certes long et ardu, mais il n'est certainement pas une tâche impossible. Les exemples du Mozambique et les tout premiers résultats, certes fragiles, obtenus en Angola, au Liberia et en Sierra Leone montrent que le travail de démobilisation et de désarmement est possible dans des contextes où les violences ont atteint leur paroxysme.

Cependant, ce processus est lié à l'éradication d'une autre dérive, celle qui est engendrée par la présence de groupes et d'individus mafieux de toutes origines et se livrant à des activités liées à l'économie de guer-

re. Ces groupes mafieux, « réseaux d'élites » composés d'un peu plus d'une cinquantaine de personnes ayant des liens étroits avec des réseaux criminels transnationaux, ont été précisément identifiés par le groupe d'experts de l'O.N.U. sur l'exploitation illégale des ressources naturelles du Congo: qu'ils s'appellent Victor Bout, Sanjivan Ruprah, Richard Muamba Nozi (opérant au Rwanda), Hamad Khalil, le major Dan Munuyza et le général James Kabarere du Bureau Congo de l'A.P.R., les généraux ougandais Salim Saleh et James Kazini ou le colonel ougandais Peter Karim, il est urgent que la Justice des pays qui disent avoir à cœur la résolution des conflits en Afrique centrale fasse son travail en collaboration avec les organes de police transnationaux. Car, comme l'explique bien le rapport des experts des Nations unies, s'il est vrai que « le retrait des troupes étrangères constitue une étape importante pour mettre fin à l'exploitation illégale des ressources naturelles [congolaises], les réseaux [d'élites mafieuses] se sont solidement implantés pour assurer la continuité de cette exploitation illégale, indépendamment de la présence physique des armées étrangères ». On peut regretter ici avec les experts onusiens que les différents accords internationaux sur la crise de l'Afrique centrale qui ont été signés depuis 1999 (Lusaka, Sun City, Pretoria, Luanda...) ne traitent malheureusement pas de cet aspect primordial du conflit, trop souvent ramené

<sup>5</sup> Ces bandes armées constituent un lourd contentieux entre la R.D.C. et le Rwanda, ce dernier accusant le Congo de ne pas être assez proactif dans leur rapatriement. En septembre 2003, quelque 2 700 combattants de l'Alir avaient été désarmés et étaient rentrés chez eux.

par les diplomaties des pays développés à la tenue de grandes « palabres » politiques entre élites et qui ont nom « Dialogue intercongolais », « gouvernement de transition », « Assemblées constituantes » et autres.

À travers l'activité de certaines de ces entreprises bancaires ou industrielles, la Belgique n'est pas exempte de responsabilités, directes ou indirectes, dans l'expansion de cette économie mafieuse. On sait que, depuis 2001, plusieurs d'entre elles ont été mises en cause par le groupe d'expert des Nations unies. Louis Michel voulut certes mettre en évidence le rôle moteur joué par la Belgique dans le « processus de Kimberlake » qui visait à mieux contrôler les exportations des « diamants du sang » et des armes dans les pays africains en guerre (Angola, Libéria et Sierra Leone). Mais en ce qui concernait le Congo et l'Afrique centrale, il s'empressa curieusement de constituer à la hâte un groupe de travail sur l'exploitation illégale des ressources naturelles du Congo alors qu'il avait été convenu qu'une commission du Sénat allait se pencher sur la question. Les conclusions de ce groupe de travail, qui n'eut de contacts formels ni avec les experts des Nations unies ni avec les entreprises citées par le rapport des experts de l'O.N.U., aboutirent non pas à prononcer des sanctions ou à encourager d'éventuelles poursuites, mais à proposer le respect du code de déontologie prôné par l'O.C.D.E... sur les multinationales, ce qui ne manquait pas d'un certain piquant dans la mesure où

ce n'était évidemment pas des « entreprises multinationales » qui se livraient au type d'activités mafieuses décrites dans le rapport des experts de l'O.N.U.

Du côté de la commission du Sénat, où l'absentéisme fut la règle, où l'on craignait d'ouvrir une boîte de Pandore et où l'on ne voulut parfois « ni voir ni entendre<sup>6</sup> », on se montra quand même plus circonspect : « Sans préjudices des preuves qui seraient apportées dans le futur, la commission, avec les moyens dont elles disposaient, n'a pas constaté [dans le chef des entreprises belges citées dans le rapport de l'ONU], de faits contraires à la loi. » La commission déclara toutefois regretter que les personnes occupant des fonctions publiques en Belgique, exerçant des mandats autorisés par la loi ou entretenant des relations d'affaires avec les entreprises citées dans le rapport de l'O.N.U n'aient pas « mis un terme à leurs relations avec les entreprises concernées ». Une conclusion en clair-obscur, pour tout dire.

À la fin octobre 2003, un quatrième rapport des experts de l'O.N.U. remit de nouvelles conclusions après avoir rencontré environ trois quarts des représentants des firmes étrangères incriminées. Primo, un certain nombre d'entreprises reconnaissaient avoir contribué directement ou indirectement au pillage du Congo ainsi qu'à l'« effort de guerre » mais soit s'étaient retirées des zones de guerre, soit s'engageaient à veiller à ce que les activités illégales cessent en ce qui les concerne. En

<sup>6</sup> Catherine André, *Enquête sénatoriale belge sur le pillage au Congo: enjeux, limites et éclairages*, à paraître.



Belgique, il s'agissait entre autres de deux banques belges<sup>7</sup>, de six entreprises diamantaires et d'une société minière.

Secundo, certaines entreprises, dont quatre entreprises diamantaires belges, et une banque qui refusaient d'admettre qu'elles devaient éviter de soutenir même par inadvertance des groupes rebelles, devraient être soumises à des compléments d'enquêtes par des gouvernements ou des comités nationaux de l'O.C.D.E. Et enfin, un certain nombre de firmes, dont quatre entreprises belges, n'avaient tout simplement

pas accepté de s'expliquer sur les accusations portées à leur encontre.

À l'issue de la publication de ce nouveau rapport, le ministre Michel se félicita de ce que le groupe d'experts ait accepté, comme l'avait fait le Sénat belge, d'entendre les explications de ces firmes et entreprises, mais il ne dit mot de ce que le gouvernement belge entreprendrait en ce qui concernait les cas litigieux, en se contentant de renvoyer le dossier à la... « communauté internationale ».

---

*Jean-Claude Willame*

---

<sup>7</sup> Dont une aurait été impliquée indirectement dans des trafics d'armes en provenance d'Ukraine.