

CONGO : CONSOLIDER LA PAIX

Rapport Afrique N°128 – 5 juillet 2007

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

I.	INTRODUCTION	1
II.	LE BILAN DE LA TRANSITION.....	2
A.	KABILA, VAINQUEUR INCONTESTE DU PROCESSUS DE PAIX.....	2
1.	Maîtriser la transition.....	2
2.	Détente régionale et marginalisation des conflits locaux	5
B.	VAINQUEUR INSATISFAIT DU PROCESSUS DÉMOCRATIQUE	6
1.	Des élections plus difficiles à gagner que prévu.....	6
2.	Une majorité parlementaire peu fiable.....	7
III.	LES DEFIS A RELEVER.....	9
A.	LES DÉFIS POLITIQUES.....	9
1.	Risque de paralysie de l'activité gouvernementale.....	9
2.	Risque de dérive autoritaire	11
B.	LES DÉFIS SÉCURITAIRES	14
1.	Dans l'Est et le Sud.....	14
2.	Dans l'Ouest	17
IV.	CONSOLIDER LA PAIX	19
A.	RENFORCER LA DÉMOCRATIE.....	19
1.	Assurer un équilibre des pouvoirs	19
2.	Démocratiser la gestion des ressources	21
B.	AMÉLIORER LA SÉCURITÉ.....	23
1.	De nouvelles forces de sécurité	23
2.	Mettre fin aux conflits locaux, régler le problème des groupes armés étrangers	25
C.	UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL RENOUVELÉ.....	26
V.	CONCLUSION	29

ANNEXES

A.	CARTE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	30
B.	À PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP	31
C.	RAPPORTS ET BRIEFINGS AFRIQUE DE CRISIS GROUP	32
D.	CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP	34

CONGO : CONSOLIDER LA PAIX

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

La tenue des élections en République démocratique du Congo a constitué une avancée notoire pour le processus de paix mais beaucoup reste encore à faire pour en retirer tous les bénéfices. S'il est peu probable qu'une véritable guerre reprenne, les violences au Bas-Congo et à Kinshasa début 2007, qui ont fait plus de 400 morts, et les nouvelles menaces de guerre dans les Kivus rappellent encore combien le pays reste fragile. Les relations entre le nouveau gouvernement et l'opposition ont connu une profonde détérioration, laissant entrevoir une possible dérive autoritaire du régime et des troubles dans plusieurs villes de l'Ouest du pays. Dans le même temps, les combats continuent dans l'Est entre des milices et une armée nationale, toujours très faible, avec pour conséquences le déplacement, chaque année, de centaines de milliers de civils, dont beaucoup meurent de faim et de maladie. Au lieu de rechercher le désengagement progressif des partenaires extérieurs, le gouvernement élu démocratiquement devrait plutôt favoriser la mise en place d'un système de gouvernance transparente et responsable, capable de stimuler le soutien de la communauté internationale. Il est urgent que le gouvernement congolais et la communauté internationale s'entendent sur un nouveau partenariat qui puisse faire avancer en profondeur les réformes en faveur d'une bonne gouvernance.

La transition fut, par certains aspects, un remarquable succès. Elle a permis d'unifier un pays divisé et d'améliorer la situation sécuritaire sur une grande partie du territoire. En dépit de nombreuses insuffisances, les six principaux groupes armés ont pu être intégrés dans une armée nationale. La Commission électorale indépendante est parvenue à organiser des élections provinciales et nationales, considérées par la plupart des observateurs comme relativement libres et crédibles. Au terme du processus, le premier gouvernement véritablement démocratique depuis 40 ans a pu voir le jour au Congo. Les troupes étrangères se sont retirées, et les relations avec le Rwanda, l'un des principaux acteurs de la guerre, se sont considérablement améliorées. Malgré tout, les nouvelles institutions sont caractérisées par leur faiblesse, des abus ou sont carrément inexistantes.

L'armée intégrée est désormais à l'origine de la plupart des violations des droits humains tandis que l'administration, notoirement corrompue, reste incapable de fournir les services sociaux les plus rudimentaires. Si la situation sécuritaire dans des zones telles que l'Ituri s'est améliorée, il n'y a pas eu de véritable progrès dans le désarmement des milices dans les Kivus, et de nouvelles tensions politiques sont apparues, surtout dans l'Ouest du pays, qui avait largement voté en faveur de l'opposition. Ayant choisi de recourir à la force plutôt que de rechercher une solution négociée avec ses opposants dans le Bas-Congo et la capitale, le gouvernement doit aujourd'hui faire face à l'hostilité profonde d'une partie de la population ; les risques de violences urbaines, voire de petits conflits localisés ne peuvent être totalement exclus.

Le gouvernement du président Kabila a reçu du peuple congolais un mandat très clair pour agir. Toutefois, l'opposition, qui a recueilli les voix de plus d'un tiers de l'électorat, a également un rôle à jouer dans la construction d'une véritable démocratie au Congo, gage de la stabilité du pays sur le long terme. En dépit d'efforts louables mais tardifs, pour accorder davantage d'espace à l'opposition au sein du Parlement, la capacité de cette dernière à jouer son rôle reste sérieusement compromise en raison du recours répété à la force contre ses partisans et du départ en exil de Jean-Pierre Bemba, le principal adversaire du président Kabila lors des dernières élections. La mise à l'écart quasi-intégrale de l'opposition des postes de gouverneurs alors même que l'opposition avait remporté les élections dans cinq assemblées provinciales est un autre signe des menaces qui pèsent sur le pluralisme politique. Rien ne garantit que, comme le prévoit la Constitution, des pouvoirs locaux forts, capables de gérer en toute transparence 40 pour cent des recettes fiscales nationales, puissent se mettre en place.

Pour reconstruire l'État et renforcer son autorité, le gouvernement doit consolider le processus démocratique, sans quoi il risque de se retrouver paralysé par des troubles récurrents, une impuissance quasi structurelle et un regain d'instabilité un peu partout dans le pays. Seul un changement dans le mode de gouvernance apportera la légitimité et la capacité de mobilisation nécessaires pour

distribuer les dividendes de la paix dans tous les secteurs de la société.

Le gouvernement n'a toujours pas la capacité de contrôler l'ensemble du territoire national. Les principaux problèmes ne sont pas nouveaux : forces de sécurité indisciplinées, mal équipées se rendant régulièrement coupables d'exactions, maintien de plusieurs territoires à l'Est sous le contrôle de miliciens, risque de troubles civils et de violente répression dans l'Ouest là où l'autorité du gouvernement est faible. Tous ces problèmes sont liés : la faiblesse et le manque de neutralité des forces de sécurité nourrissent l'amertume de la population et permettent aux milices de continuer à prospérer. Créer une armée nationale et apolitique à partir des différents groupes armés et assurer la formation d'une police, capable de gérer de manière pacifique les manifestations en ville et d'assurer une véritable sécurité sont absolument nécessaires pour la consolidation de la paix.

Les bailleurs de fonds ont longtemps considéré que la réforme du secteur de la sécurité était un dossier purement technique. En réalité, les problèmes posés par la gouvernance et la sécurité sont par nature politique et doivent être traités comme tels. Jusqu'ici toutes les tentatives pour réformer la structure de commandement, la taille et le contrôle des forces de sécurité (notamment la Garde présidentielle constituée de 12 000 soldats) ainsi que la gestion financière du secteur ont été bloquées du fait d'une politisation excessive de ces dossiers et de la corruption généralisée qui règne au sommet. La logique de la transition était d'acheter la paix en offrant à tous les participants des postes financièrement intéressants. Cet arrangement a fonctionné mais au prix d'une impunité pour les auteurs de violations des droits humains et les responsables accusés de corruption, si bien qu'aujourd'hui, les réseaux clientélistes continuent d'imprégner l'État et l'armée et de bloquer les réformes nécessaires.

Pour avancer, il va falloir renforcer la gouvernance démocratique. Le gouvernement doit laisser l'opposition et les institutions – le Parlement, la presse et les tribunaux – faire leur travail. La réforme requiert une véritable volonté politique de mettre fin à l'impunité en procédant à la mise à l'écart, après enquête, des officiers de la police et de l'armée impliqués dans des crimes et en assurant l'indépendance des tribunaux. Le gouvernement doit également tenir ses promesses en allant jusqu'au bout des procédures de révision des contrats d'exploitation minière et forestière et en procédant à l'audit de secteurs clef tels que l'armée, les entreprises d'État et la Banque centrale. Les bailleurs de fonds doivent rester engagés aux côtés du Congo, en liant l'aide (qui représente plus de la moitié du budget) à l'adoption d'un cadre politique pour un nouveau partenariat avec les institutions congolaises, permettant de faire face aux défis de la consolidation de la paix.

RECOMMANDATIONS

Au gouvernement de la République démocratique du Congo :

Dans le domaine de la sécurité

1. Lancer, avec le soutien de la mission des Nations unies au Congo (MONUC) et en collaboration avec le Parlement et les institutions provinciales, une initiative globale pour la paix dans les Kivus, en donnant la priorité à la diplomatie et au dialogue sur l'action militaire. Cette initiative pourrait notamment comprendre :
 - (a) un volet diplomatique qui viserait à régler les problèmes bilatéraux à l'origine des tensions, la question des relations économiques transfrontalières ainsi que le retour des réfugiés et qui permettrait de rétablir intégralement les relations diplomatiques avec le Rwanda et l'Ouganda ;
 - (b) un volet politique qui se focaliserait sur la recherche de solutions durables aux tensions intercommunautaires et aux problèmes des conflits fonciers et qui renforcerait le rôle des institutions provinciales dans le règlement des tensions politiques locales ;
 - (c) un volet sécuritaire centré sur la question de la circulation des armes légères, l'intégration de l'armée, le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DR) des milices et des groupes armés étrangers ;
 - (d) un volet économique traitant des questions du contrôle local sur l'exploitation des ressources, qui inclurait des dispositions concernant les investissements étrangers et les contrats signés pendant la guerre et la promotion d'un environnement économique favorisant la stabilisation de ces provinces ;
 - (e) un volet concernant la justice transitionnelle, abordant le problème des crimes commis par tous les camps pendant et après la guerre et prévoyant des modalités pour la réconciliation intercommunautaire ;
 - (f) une campagne ciblée afin d'informer et de rassurer la population sur l'initiative de paix ; et
 - (g) un plan d'action, mis en place avec la MONUC, pour l'intégration des brigades mixées et des milices toujours actives.
2. Ratifier le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, rouvrir les ambassades à Kigali et Kampala et

travailler ensemble pour mettre un terme aux menaces que font peser sur le territoire congolais la présence des FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda) et de la LRA (Lord's Resistance Army).

3. Préparer un Livre blanc sur l'armée en concertation avec les parlementaires, la société civile et les bailleurs de fonds. Ce livre blanc devrait comprendre des dispositions concernant la création d'un organe d'audit indépendant et disposant de suffisamment de fonds ainsi que la nomination d'un médiateur chargé d'enregistrer les plaintes pour violation des droits humains. Les commissions parlementaires de sécurité et de défense devront pouvoir superviser la mise en œuvre des réformes.
4. Commencer la réduction graduelle des effectifs de la Garde présidentielle afin de la ramener au niveau d'une brigade et intégrer le reste de son personnel dans l'armée régulière plutôt que dans la police.
5. Ouvrir des enquêtes judiciaires pour déterminer les circonstances de la mort des civils et des membres des forces de sécurité au Bas-Congo et à Kinshasa en janvier et mars 2007. Suspendre immédiatement les officiers de commandement des unités impliqués dans des crimes.

S'agissant de la consolidation de la démocratie

6. Préparer un Livre blanc sur la justice et introduire au Parlement les lois organiques prévues par la Constitution pour que soient mis en place une Cour constitutionnelle et un Conseil supérieur de la magistrature. Renforcer les garanties pour l'indépendance de la justice.
7. Commencer les sessions de négociation et d'information avec les institutions provinciales pour tout ce qui concerne les transferts de compétences prévus par la loi sur la décentralisation, sur la redistribution des taxes nationales et la mise en place d'un fonds de péréquation ; mettre en place un forum permanent auquel participeraient le gouvernement national, les gouvernements provinciaux, les représentants du Parlement et de la société civile afin de discuter et de régler en amont les problèmes posés par le processus de décentralisation plutôt que de tout renvoyer au niveau de la Cour constitutionnelle.
8. Veiller à ce que les lois et règlements nécessaires à la mise en place de la décentralisation soient rapidement adoptés afin de limiter au maximum le risque de vide juridique lors de la mise en œuvre des transferts de compétences ; s'assurer que le Parlement adopte la loi organique sur la nouvelle commission électorale indépendante pour que

cette dernière puisse commencer ses activités de sensibilisation sur les élections locales avant la fin 2007.

9. Rendre publiques les conclusions et recommandations du groupe de travail sur la révision des contrats miniers et maintenir un moratoire sur les nouvelles concessions forestières et minières jusqu'à la mise en place d'un organe de contrôle indépendant responsable du secteur des ressources naturelles.

S'agissant de la coopération avec la communauté internationale

10. Réaffirmer la volonté de travailler avec la communauté internationale ; présenter de nouvelles feuilles de route en matière de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité lors des prochaines rencontres du Groupe consultatif et du Groupe de contact ; créer un comité restreint - présidé par le Premier ministre et auquel participeraient les représentants du Parlement et de la société civile – chargé de travailler, avec l'aide des principaux donateurs, au règlement des problèmes qui se posent en matière de gouvernance et de sécurité.

Au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et aux autres parlementaires :

11. Faire pression sur le gouvernement pour qu'il élabore des plans d'action globaux pour la paix dans les Kivus, en Ituri, au Maniema et au Katanga, en consultation étroite avec la MONUC.
12. Lancer un processus de consultation avec les différents départements ministériels concernés et les représentants internationaux en vue d'obtenir les garanties nécessaires au retour rapide à Kinshasa du sénateur Jean-Pierre Bemba.
13. S'assurer que le rôle du coordinateur de l'opposition et les droits des partis d'opposition soient respectés, de façon à ce que le pouvoir législatif exerce pleinement et de manière responsable son rôle de contrôle du pouvoir exécutif.
14. Faire pression sur le gouvernement pour qu'il améliore la gestion des ressources naturelles, y compris en décidant d'annuler les contrats illégaux ; étudier la possibilité de créer un organe permanent de contrôle indépendant responsable de la gestion des ressources naturelles.

À la mission des Nations unies au Congo (MONUC) :

15. Entamer avec le gouvernement et le Parlement des discussions sur des plans de paix globaux,

notamment pour les Kivus. Lier le soutien aux opérations de l'armée nationale (FARDC) à la mise en œuvre de ces plans.

Aux gouvernements du Rwanda et de l'Ouganda :

16. Soutenir les efforts faits par les autorités congolaises pour prévenir une nouvelle crise dans les Kivus, de manière bilatérale et dans le cadre du mécanisme de la Tripartite +.

À la France, au Royaume-Uni, aux États-Unis, à la Belgique, l'Afrique du Sud, l'UE, la Chine et aux autres importants bailleurs de fonds :

17. Conditionner l'aide à la mise en place d'un nouveau comité de travail sur les défis posés par les problèmes de sécurité et de gouvernance. Dans ce comité, faire notamment pression pour :

(a) des initiatives globales en faveur de la paix dans l'Est, notamment dans les Kivus.

(b) un dépassement des différences d'approches pour ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité ;

(c) la mise en œuvre intégrale de la loi sur le statut de l'opposition, la tenue rapide d'élections libres et crédibles et la consulter de toutes les parties prenantes pour la mise en œuvre effective de la décentralisation.

18. Soutenir les efforts faits par le gouvernement pour améliorer la gestion des ressources naturelles, notamment en demandant aux entreprises de respecter les lois congolaises et nationales telles que la loi des États-Unis concernant la pratique de corruption à l'étranger (FCPA), ou la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Kinshasa/Bruxelles, 5 juillet 2007

CONGO : CONSOLIDER LA PAIX

I. INTRODUCTION

Le rétablissement de la stabilité en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs a connu des avancées notoires : le bon déroulement du processus électoral, la formation d'un nouveau gouvernement et l'adoption d'un pacte régional de sécurité. Le Congo dispose aujourd'hui d'institutions démocratiquement élues, dotées des moyens nécessaires à la consolidation de la paix pour mener à bien la reconstruction de l'État et son redressement. Mais si un nouveau gouvernement a été constitué, le processus de paix n'est pas encore tout à fait achevé. Le pays doit encore faire face à de grands défis politiques et sécuritaires comme le rétablissement de l'autorité du gouvernement sur tout le territoire, la mise place d'un nouveau système de gouvernance, un changement radical dans la gestion des ressources naturelles, et enfin la réforme des secteurs de la sécurité et de la justice.

La transition politique commencée en 2003 a inversé le processus de dislocation qui était en cours et entamé une lente reconstruction politique, qui a abouti à l'adoption par référendum d'une nouvelle Constitution et aux élections de 2006. La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives à la création de gouvernements locaux et l'organisation d'élections locales cette année ou en 2008 devrait venir parachever la nouvelle configuration politique, conformément à ce qu'avaient décidé les parties en conflit lors de la signature de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka en 1999 et de l'Accord global et inclusif de Pretoria en 2003.

La reconstruction des capacités administratives de l'État ainsi que le rétablissement de son autorité implique un soutien actif de la part des citoyens et non leur simple consentement. Les élus doivent montrer clairement leur volonté d'apporter des changements radicaux. Les solutions ne peuvent venir uniquement du sommet. Toutes les administrations centrales sont, en effet, en proie à l'anarchie, et les leaders politiques, même élus manquent de crédibilité dans un pays où le gouvernement a toujours été perçu comme une source d'oppression et de pillage. C'est seulement en s'engageant à long terme dans la consolidation de la démocratie, en améliorant la gouvernance économique et en rompant définitivement

avec les mauvaises pratiques du passé que les leaders politiques combleront ce déficit de crédibilité.

Si le nouveau gouvernement ne parvient pas à répondre à certaines des attentes de la population et s'il ne tient pas sa promesse de bâtir un Congo différent, il va probablement continuer à être perçu, non comme une autorité légitime mais comme une nuisance. Le risque n'est pas tant de voir éclater une nouvelle guerre que les puissances extérieures pourraient probablement prévenir mais la poursuite de l'effondrement de l'État en raison de la paralysie du gouvernement, de la corruption accrue, de la persistance de violences sur le plan local, de l'impunité généralisée et de stagnation économique. En pratique, de grandes portions du territoire pourraient rester hors d'atteinte du gouvernement et sous contrôle d'une multitude de barons locaux et nationaux ayant bâti leur pouvoir sur leur accès privilégié aux ressources naturelles. Plusieurs provinces, comme l'Équateur, les Kasais, la Province orientale, le Katanga, les Kivus, qui font, pour la plupart, plusieurs fois la taille du Rwanda et du Burundi voisins, pourraient être abandonnées à l'anarchie et au désespoir, avec de graves conséquences humanitaires et, probablement, de nouveaux crimes atroces.¹

Le Congo ne peut espérer bénéficier du soutien de la communauté internationale à la consolidation du processus de paix que pendant quelques années encore. D'ici la fin 2007, la mission des Nations unies (MONUC) sera probablement sous pression pour réduire de manière significative ses effectifs, et les bailleurs de fonds se tourneront vraisemblablement vers d'autres théâtres post-conflits. Si le gouvernement n'envoie pas des signaux forts indiquant un changement radical dans le mode de gouvernance, la fenêtre d'opportunité pourrait se refermer encore plus rapidement. Le présent rapport examine les défis que le Congo devra relever dans les deux prochaines années.

¹ Crisis Group emploie le terme « crimes atroces » volontairement, pour désigner les graves crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les génocides. Il est préférable de laisser aux procureurs et aux juges le soin de déterminer pour chaque cas à quel type de crimes spécifiques ces atrocités de masse se rattachent. Voir Gareth Evans, « Genocide or crime? Actions speak louder than words in Darfur », *European Voice*, 18 février 2005, et David Scheffer, « How to bring atrocity criminals to justice », *Financial Times*, 2 février 2005.

II. LE BILAN DE LA TRANSITION

Trois ans après le début de la période de transition pendant laquelle il a été obligé d'accepter un partage du pouvoir, Joseph Kabila a réussi à mettre ses rivaux politiques hors-jeu et à gagner le respect de ses voisins étrangers. Le soutien qu'il a reçu des partenaires régionaux et internationaux du Congo a été essentiel dans la stabilisation du pays. Ce soutien n'a en revanche pas été utilisé pour engager des changements durables dans le mode de gouvernance et préparer le pays à relever les grands défis de la période post-conflit. Après une campagne difficile, Kabila a été élu président mais il est aujourd'hui à la tête d'un pays divisé, sa majorité parlementaire est grande mais peu fiable et il ne dispose pas d'une véritable feuille de route pour consolider les dividendes de la paix.

A. KABILA, VAINQUEUR INCONTESTE DU PROCESSUS DE PAIX

À l'issue de la transition, Kabila apparaît comme le vainqueur incontesté du processus de paix. Même si, plus de trois ans après la mise en place du gouvernement de transition, les dimensions locales, régionales et nationales du conflit, qui sont toutes entremêlées, ne sont pas tout à fait réglées, elles ne mettent plus en danger son pouvoir. Grâce à un mélange de cooptations, d'actes de coercition et à un soutien international constant, il est parvenu à mettre ses adversaires militaires et politiques hors de combat. Il continue à jouir du soutien militaire et diplomatique de l'Angola et même si ses relations avec l'Ouganda et le Rwanda, ses principaux ennemis pendant la guerre, sont toujours fragiles, ces pays ne semblent pas prêts à compromettre leur position sur la scène internationale en lançant une nouvelle invasion. Enfin, s'ils ne sont pas résolus, les conflits en Ituri, dans les Kivus et au Katanga ne sont plus liés aux luttes de pouvoir au niveau national mais ont été réduits à des théâtres de compétition entre chefs de guerre locaux, certes violents, mais marginaux. Le principal défi que doit relever le nouveau président est de savoir comment gérer sa victoire.

1. Maîtriser la transition

La position de force de Joseph Kabila pendant la transition trouve son origine dans l'accord de paix lui-même qui lui a permis de garder le contrôle direct de plusieurs institutions clef du pays. Sur les quatre vice-présidents, l'un (Abdoulaye Yérodia) vient de son parti et un autre, (Arthur Zahidi Ngoma), n'a jamais caché sa fidélité à

Kabila.² Les postes de gouverneur ont été partagés entre les signataires de l'accord de paix en mai 2004 mais les administrations provinciales n'ont jamais été totalement redistribuées. Dans la diplomatie, les services de l'immigration et les services fiscaux, les postes n'ont été intégrés qu'au bout de deux ans. Les signataires de l'accord de paix se partagèrent 20 des 30 entreprises publiques après deux ans mais Kabila refusa toujours de lâcher le contrôle de la Banque centrale, de la très lucrative société d'extraction de diamants Minière de Bakwanga (MIBA), ou encore de la Générale des carrières et des mines (Gécamines) qui, bien qu'en faillite, possède quelques unes des concessions minières les plus convoitées au monde. Les corps des officiers de l'armée furent intégrés mais Kabila conserva le contrôle des services de renseignement et d'une imposante Garde présidentielle ainsi que celui d'une chaîne de commandement parallèle en charge des finances de l'armée et de la logistique militaire pendant presque toute la période de transition.³

La capacité du président à s'opposer à la mise en œuvre intégrale de l'accord de partage du pouvoir s'explique en partie par les erreurs d'appréciations de ses adversaires mais aussi par le soutien international quasi-inconditionnel dont il a bénéficié, notamment de la part du CIAT⁴ basé à Kinshasa. La plupart de ses membres considéraient, en effet, qu'il était le vainqueur des élections le plus probable et aussi le meilleur candidat à sa propre succession.

Cette perception favorable reposait sur la flexibilité dont Kabila avait fait preuve lors des négociations de paix et qui contrastait tant avec l'entêtement de son père⁵. Sa capacité à faire des compromis fut, en effet, cruciale pour sortir les négociations de l'impasse. Pendant la transition, Kabila montra la même détermination à résister aux plus extrémistes de son camp, notamment lors de la préparation

² C'est Zaidi Ngoma, et non le leader historique pourtant plus populaire Etienne Tshisekedi, qui fut nommé, de manière controversée, par les représentants de l'opposition au poste de vice-président réservé à l'opposition politique, au cours des pourparlers de paix en Afrique du Sud en 2002..

³ La puissante Maison militaire, le bureau militaire de la présidence, a joué un rôle clef dans ce domaine

⁴ Le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT) réunissait des ambassadeurs à Kinshasa des États-Unis, de la France, du Royaume-Uni, de la Belgique, de l'Afrique du Sud, de la Chine, de l'Angola, du Canada, de la Russie, de l'Union européenne (UE) et de l'Union africaine (UA). Il était présidé par le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies.

⁵ Laurent Désiré Kabila a mené l'insurrection qui, grâce au soutien majeur du Rwanda, a renversé Joseph Mobutu en 1997. Il a occupé le poste de président jusqu'à son assassinat en janvier 2001.

de lois sensibles comme celle sur la nationalité⁶ ou encore la nouvelle Constitution⁷. Il se forgea une réputation de partenaire fiable, surtout en comparaison avec d'autres responsables politiques, tenus en général pour imprévisibles, comme le chef de l'UDPS Etienne Tshisekedi ou le vice-président Jean-Pierre Bemba. Alors qu'aucune autre option ne se présentait au cours de la transition, les membres du CIAT tinrent pour acquise la victoire électorale de Kabila.

À partir de la fin 2004, à l'exception, parfois, de la Belgique et du Royaume-Uni, les membres du CIAT se montrèrent, ainsi, de plus en plus réticents à s'opposer à Kabila. Toutefois, la Belgique était trop souvent handicapée par sa politique intérieure et les rivalités entre anciens et nouveaux ministres (Louis Michel, André Flahaut et Karel de Gucht), pour développer une politique efficace et cohérente. L'ancienne puissance coloniale ne s'est, par ailleurs, jamais sentie assez forte pour imposer ses vues sur les questions les plus sensibles. Le Royaume-Uni, longtemps considéré comme un ennemi par le camp Kabila en raison de sa proximité avec le Rwanda et le RCD pendant la guerre, préféra rester prudent. Il ne tenta que rarement d'utiliser son aide financière conséquente⁸ pour empêcher les autres bailleurs de fonds d'apporter à Kabila le soutien inconditionnel pour lequel plaidaient, régulièrement la France, les États-Unis, l'Afrique du Sud et l'Angola.

Avec l'amélioration du climat des affaires et la reprise des investissements, les membres du CIAT devinrent encore plus prudents car ils voulaient promouvoir leurs intérêts économiques et, très probablement, aider certaines entreprises à obtenir directement de la présidence des

contrats miniers et de lucratifs contrats publics.⁹ Les États-Unis, le Canada, l'Afrique du Sud et la Belgique se montrèrent les plus actifs dans ce domaine, cherchant à contrôler les réserves stratégiques de cuivre, de cobalt et d'autres minerais et à en limiter l'accès à la Chine. Rien n'illustra mieux ce changement d'attitude que la manifestation publique organisée par l'ambassadeur américain, en août 2005, pour fêter l'acquisition par Phelps-Dodge des concessions de Tenke-Fungurume au Katanga, ou encore la cérémonie grandiose de juin 2006, à Kolwezi, pour célébrer la réouverture de la mine de Kamoto, en présence des représentants de la Belgique, des États-Unis, du Canada, de la France, de l'Angola et, même, des Nations Unies.

À la fin de la transition, la plupart des membres du CIAT agissaient comme s'ils considéraient que la corruption et l'impunité étaient un mal nécessaire, le prix à payer pour que les belligérants acceptent d'appliquer l'accord de paix. Ils s'appuyaient sur Augustin Katumba Mwanke, une figure éminente du parti du président, pour influencer Kabila, quand bien même ce dernier avait été identifié par un rapport des Nations unies comme l'un des acteurs clefs dans l'exploitation illégale des ressources du pays pendant la guerre.¹⁰ Lorsque les ambassadeurs du CIAT furent témoins du pilonnage de la résidence de Jean-Pierre Bemba par la Garde présidentielle entre les deux tours de l'élection présidentielle, ils adoptèrent une ligne plus dure mais il était déjà trop tard. Kabila résista facilement à leur pression en jouant sur le registre du nationalisme et les rivalités entre les pays, accusant directement le CIAT de s'ingérer dans des affaires relevant de la souveraineté congolaise.

Casser le RCD et le MLC

Cette prédominance de Kabila contraria ses principaux adversaires dans la transition, le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) soutenu par le Rwanda, et le Mouvement de libération du Congo (MLC). Certains membres du RCD furent particulièrement réticents à mettre en œuvre l'accord de paix selon les termes du président et déclenchèrent des insurrections répétées dans l'Est du pays. La crise, en outre, fut exacerbée par des kabilistes radicaux qui crurent pouvoir écraser militairement le RCD et mettre fin au processus de transition.

⁶ La loi sur la nationalité du 12 novembre 2004 a mis fin à l'incapacité électorale et à l'insécurité foncière qui affectait notamment la communauté parlant le Kinyarwanda dans le Nord et le Sud-Kivu. En dépit des tentatives faites par les radicaux du camp Kabila, emmenés par le président du Sénat Mgr Marini Bodho pour remettre en cause cette avancée, en incluant des dispositions contradictoires dans le projet de constitution, l'accord politique fut respecté.

⁷ La Constitution adoptée par référendum en décembre 2005 limite les pouvoirs du président à travers la création d'un poste de Premier ministre, chargé de concevoir et de conduire la politique du pays et responsable devant le Parlement, le renforcement de l'indépendance de la justice, grâce au remplacement de l'ancienne Cour suprême contrôlée par Kabila et la mise en place de gouvernements locaux relativement forts, avec des gouverneurs élus par les assemblées provinciales et disposant comme ressources de 40 pour cent des revenus issus des taxes nationales.

⁸ Pendant la période de transition, les programmes d'aide du Department for International Development (DFID) britannique sont passés de £17.2 millions en 2003-2004 à £58.8 millions en 2005-2006. Voir www.dfid.gov.uk/countries/Africa/congo.asp.

⁹ Entretiens de Crisis Group, Kinshasa, octobre 2006, janvier 2007.

¹⁰ Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo, Conseil de sécurité, 17 octobre 2002, UN S/2002/1146, p. 7-8 ; et « Persons for whom the panel recommends a travel ban and financial restrictions », Conseil de sécurité, 16 octobre 2002, annexe II, UN S/2002/1146, p. 4.

Le RCD a particulièrement souffert de la prédominance militaire et politique de Kabila. Ses responsables hutus et tutsis se marginalisèrent en cherchant à instrumentaliser la violence, tandis que la majorité de ses chefs non-rwandophones furent cooptés dans la majorité présidentielle. En septembre 2003, trois officiers parmi les plus hauts gradés du RCD, tous membres de la minorité tutsi, refusèrent leur nomination dans la nouvelle armée, et devinrent, de fait, des déserteurs.¹¹ Ils créèrent un groupe dissident, tirant parti de la réticence de certains leaders du RCD à participer les élections et du ressentiment de nombreux Tutsis à l'égard de Kabila.¹² Ils déclenchèrent une insurrection à Bukavu en mai 2004 et des affrontements éclatèrent au Nord-Kivu en novembre.

Les dirigeants du RCD se retirèrent du processus de transition en août 2004, après le massacre de 160 Tutsis dans le camp de réfugiés de Gatumba au Burundi. D'intenses pressions, au niveau international et, en interne, au sein du mouvement lui-même, ainsi que le rapprochement progressif du Rwanda avec Kinshasa permirent toutefois à la transition de poursuivre son chemin. Après plusieurs semaines d'absence, le RCD finit par revenir au gouvernement mais il se divisa en plusieurs factions. Dès janvier 2005, il devint un acteur marginal au niveau national, particulièrement impopulaire à travers le pays, notamment dans les Kivus à cause de ses liens avec le Rwanda et des violences commises à l'encontre de la population locale. En 2006, il recueillit moins de 6 pour cent des sièges dans les différentes assemblées, et seuls 2 pour cent des électeurs accordèrent leur votes à son chef, Azarias Ruberwa, aux élections présidentielles.¹³

Le MLC, de son côté, fut affaibli en raison ses échecs lors de confrontations avec le président, des divisions internes et la pression internationale. En janvier 2005, Joseph Kabila limogea plusieurs de ses ministres pour corruption. En réponse, Jean-Pierre Bemba se retira dans son ancien quartier général en Équateur, accusant le président de ne pas vouloir intégrer l'administration locale afin de pouvoir truquer les élections.¹⁴ Soumis à une très forte pression du CIAT qui lui fit plusieurs promesses, il rentra finalement à Kinshasa mais sa crédibilité était atteinte. Suite à ce revers et, par le jeu des mesures d'incitation financière et de pression internationale, nombre de ses

puissants alliés importants quittèrent le mouvement. À la fin de la transition, le financier de Bemba, José Endundo, ainsi que d'autres figures importantes du MLC, dont le secrétaire général Olivier Kamitatu et des ministres du gouvernement de transition, Samuel Simene, Valentin Senga, Alexis Thambwe Mwamba et Antoine Ghonda avaient tous rejoint Kabila. Bemba ne rétablit, en partie, sa position qu'au moment de la campagne pour les élections, lorsqu'il réussit à galvaniser le sentiment anti-Kabila dans l'Ouest du pays.

Pousser au suicide l'opposition radicale

Les rares partis politiques de masse qui avaient émergé au début des années quatre-vingt dix lorsque le pays s'était engagé sur la voie de la transition démocratique se sont désagrégés sous l'effet des manœuvres orchestrées par les belligérants, mais aussi en raison d'un manque de vision politique et d'un mauvais leadership. Traditionnellement, l'opposition politique avait toujours été plus forte à Kinshasa, où dans un contexte de pauvreté urbaine, de chômage et de forte politisation de la population, de nombreuses manifestations et émeutes avaient été organisées lors des décennies précédentes. Depuis les années quatre-vingt, l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) d'Etienne Tshisekedi, le parti lumumbiste unifié (PALU) d'Antoine Gizenga et un éventail d'autres partis plus modestes comme les FONUS ou le PDSC avaient pris la tête de cette opposition. L'UDPS est également solidement implanté dans les deux Kasais, la région natale de Tshisekedi, qui a souffert de décennies de négligences et de sous-développement en dépit de la présence de mines de diamants.

La marginalisation de l'UDPS commença lors des pourparlers de paix en Afrique du Sud, lorsque les représentants de l'opposition, dont beaucoup, sous le gouvernement de Mobutu, avaient été les rivaux de Tshisekedi, abandonnèrent ce dernier pour se rallier à Arthur Zahidi Ngoma, proche de Kabila.¹⁵ Le parti réagit en refusant d'intégrer les institutions de la transition et en critiquant durement le gouvernement. Lorsque la commission électorale annonça qu'elle ne pourrait organiser des élections à la date prévue du 30 juin 2005, symptôme de la lenteur du processus de transition, l'UDPS décida de se mobiliser pour renégocier un arrangement de partage du pouvoir. Il appela à la mobilisation générale contre l'extension de la période de transition et appela au boycott du processus d'enregistrement des électeurs, dans l'espoir de provoquer une rupture dans le processus électoral. Ce fut un très mauvais calcul : ni les manifestations du 30

¹¹ Les officiers en question sont le général Laurent Nkunda, le colonel Elie Gishondo et le colonel Eric Ruhorimbere.

¹² Des officiels proches de Kabila se sont servi du sentiment anti-tutsi pour galvaniser le soutien de la population vis-à-vis du gouvernement.

¹³ Le RCD dispose de quinze sièges à l'Assemblée nationale, cinq au Sénat et 42 dans les assemblées provinciales.

¹⁴ « République démocratique du Congo : le parti du président Kabila appelle l'ex-rebelle Jean-Pierre Bemba à la raison », Agence France-Presse, 20 janvier 2005.

¹⁵ Voir le rapport Afrique N°108 de Crisis Group, *Élections au Congo : établir ou troubler l'ordre public*, 27 avril 2006.

juin ni l'appel au boycott n'obtinrent de soutien significatif.¹⁶

L'UDPS sortit de cette période isolé et considérablement affaibli, une situation que les kabilistes exploitèrent avec l'approbation à peine dissimulée des membres du CIAT, en dépit des efforts du Royaume-Uni et de la MONUC pour éviter cette mise à l'écart. Lorsque Tshisekedi comprit, après le référendum constitutionnel, que sa stratégie de boycott avait échoué, il tenta de revenir dans le processus électoral, mais sa demande tardive de rouvrir les centres d'enregistrement des électeurs fut facilement rejetée par la Commission électorale indépendante et le CIAT, qui mirent en avant le manque de temps et de fonds pour accéder à une telle demande. La police dispersa brutalement toutes les manifestations organisées en faveur de cette requête.¹⁷ Le ministre de l'Intérieur, Théophile Mbemba, s'assura que l'UDPS ne puisse s'enregistrer comme parti avec son nom et ses propres symboles avant le dépôt officiel des candidatures, confortant le parti dans sa conviction que le processus électoral était irrémédiablement faussé. À la date de clôture pour le dépôt des listes de candidats, le 2 avril, l'UDPS ne présenta aucun candidat. Certains de ses membres se présentèrent toutefois comme indépendants.¹⁸

Le boycott et l'exclusion de fait de l'UDPS furent une bénédiction pour Bemba. Les partisans de Tshisekedi qui avaient réussi à s'inscrire se sont, en effet, tournés vers lui pour diriger l'opposition, quand bien même, par le passé, l'UDPS avait traité Bemba de seigneur de la guerre soutenu par l'Ouganda, de mobutiste et de criminel de guerre. Au final, ce furent tout autant ses propres faiblesses, et notamment son absence totale d'approche stratégique tout au long de la transition que les manœuvres des kabilistes qui entraînèrent la disqualification de l'UDPS.

2. Détente régionale et marginalisation des conflits locaux

L'amélioration des relations entre le Congo et les autres pays de la région, en particulier le Rwanda, a été essentielle pour prévenir de nouveaux conflits. Le Rwanda avait parrainé les guerres de 1996 et 1998 ; son influence était encore très grande après la signature de l'accord de paix et il soutint l'insurrection des rebelles du RCD en

2004.¹⁹ Ses alliés du RCD étaient certains de perdre une grande partie de leur influence en cas d'élection et Kigali craignait de ne plus avoir d'intermédiaire sur place pour protéger ses intérêts.²⁰ Sous la pression des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Afrique du Sud, qui avaient investi économiquement et politiquement dans le succès du processus de paix, le Rwanda abandonna sa politique de déstabilisation dans les Kivus et trouva un règlement avec Kabila.

Des rencontres de haut-niveau commencèrent en décembre 2004 et les deux présidents furent souvent en contact par téléphone.²¹ En mars 2005, la pression internationale était parvenue à faire cesser les menaces de Kigali de ré-envahir le Congo. Tandis que le Rwanda cherchait à protéger ses intérêts en matière de sécurité, Kabila voulait s'assurer que les derniers alliés de Kigali ne feraient rien pour déstabiliser le processus électoral dans les circonscriptions électorales les plus importantes pour lui, comme les Kivus. Pour la première fois, le président Paul Kagame commença à minimiser l'importance de la menace que constituait la présence dans l'Est du Congo des rebelles rwandais des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), soulignant par ailleurs qu'il ne croyait pas que les FDLR étaient soutenues par Kabila.²²

Les relations avec d'autres voisins, à l'Est, s'améliorèrent également. Kinshasa avait soutenu les rebelles du CNDD-FDD burundais pendant la guerre et les relations avec le Burundi s'en trouvèrent renforcées lorsque ces derniers arrivèrent au pouvoir à l'issue des élections de 2005. La relation avec l'Ouganda resta plus problématique mais il cessa de soutenir activement le MLC de Bemba au début de la transition. Il continua néanmoins d'appuyer des milices dans le district de l'Ituri déchiré par la guerre, notamment en facilitant la création, en juillet 2005, sur son territoire du Mouvement révolutionnaire congolais (MRC), une alliance de groupes armés de l'Ituri. L'Ouganda menaça également à plusieurs reprises de pénétrer au Congo pour poursuivre ses rebelles de la

¹⁶ De nombreux Congolais se sont inscrits uniquement pour obtenir une carte électorale comme pièce d'identité. Malgré tout, le nombre d'inscriptions fut plus faible dans les bastions de l'UDPS, c'est-à-dire Kinshasa et dans les Kasais.

¹⁷ « Une manifestation de l'UDPS violemment dispersée à Kinshasa », Agence France-Presse, 10 mars 2006.

¹⁸ Comme Eva Bazaiba, sénatrice de Kinshasa, et Camille Ntombolo, député de la ville de Kananga.

¹⁹ Briefing Afrique de Crisis Group n°18, *S'éloigner du gouffre au Congo*, 7 juillet 2004.

²⁰ Au début de la transition, quelques 8 000 à 10 000 rebelles rwandais des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) étaient basées dans les Kivus. L'autre source d'inquiétude, pour le Rwanda, résidait dans la présence par d'autres groupes ethniques en raison de son implication dans les abus commis par le RCD.

²¹ Entretien de Crisis Group avec un diplomate, Kinshasa, octobre 2006. Entretien avec Paul Kagame sur BBC Hardtalk, 7 décembre 2006.

²² Entretien de Crisis Group avec le président Kagame, Parc national d'Akagera, février 2007.

LRA.²³ Cependant, l'idée d'imposer un changement de régime à Kinshasa cessa de faire partie des objectifs de Kampala.

Les réunions régulières de la Commission tripartite + (Congo, Rwanda et Uganda, plus Burundi à partir du 16 septembre 2005) facilitée par les États-Unis et la signature par les chefs d'État du Pacte de sécurité, de stabilité et de développement dans la région des Grands Lacs, le 15 décembre 2006, lors de la Conférence internationale sur les Grands Lacs sont autant de preuves du changement d'atmosphère.

L'influence du Zimbabwe commença à décliner après l'assassinat de l'ancien président Laurent Désiré Kabila en 2001, et l'Angola devint le principal partenaire régional de son fils. L'Angola suit de près les activités des rebelles de la petite enclave de Cabinda à l'ouest de Kinshasa, qui produit 60 pour cent de son pétrole. Le Front de libération de l'État du Cabinda (FLEC) lutte contre l'armée depuis les années soixante dix. Ses membres sont issus de la communauté NeKongo qui s'étend jusque dans la République démocratique du Congo voisine et, dans le passé, le FLEC a utilisé le Bas-Congo comme base arrière. L'Angola a entraîné des milliers de soldats congolais, la Garde présidentielle de Kabila et la police. Son soutien militaire est essentiel pour Kabila, dont les troupes se sont souvent révélées peu fiables et promptes à la mutinerie²⁴ Luanda a encore des comptes à régler avec Bemba, qu'elle considère comme le dernier représentant de la génération mobutiste impliqué dans le soutien à l'UNITA pendant la guerre civile en Angola. En retour de son soutien, l'Angola, qui est en compétition avec l'Afrique du Sud pour le leadership régional, a pu accéder aux gisements de pétrole²⁵ offshore congolais dans l'Atlantique, et s'est vue confier une partie de la distribution de pétrole de Kinshasa²⁶. Luanda a un intérêt direct au maintien au pouvoir du président Kabila et à la stabilité du Congo occidental.

B. VAINQUEUR INSATISFAIT DU PROCESSUS DÉMOCRATIQUE

Les élections du 30 juillet et du 29 octobre 2006 ont été l'occasion d'élire le président ainsi que les membres des assemblées nationales et provinciales. La participation fut relativement élevée (70 pour cent au premier tour,

65 pour cent au second). Ces élections qui ont permis d'installer le premier gouvernement véritablement démocratique en plus de 40 ans, furent le plus grand succès de la transition.²⁷ Elles constituaient un véritable défi : l'introduction du principe de responsabilité démocratique ne pouvait que faire perdre leurs postes à certains membres des institutions de la transition. Des polémiques stériles et la stratégie de retardement mis en place par les parlementaires et d'autres responsables désireux de voir la transition être prolongée et bénéficier ainsi de privilèges, le plus longtemps possible, retardèrent les élections d'un an. Le coût (presque 500 millions de dollars) et les défis logistiques à relever du fait de l'absence de système routier dans un pays grand comme l'Europe occidentale contribuèrent également à ce retard.

Même si tous les observateurs considèrent ces élections comme relativement crédibles, le processus fut déséquilibré en faveur des partis et candidats ayant directement accès aux finances de l'État, aux médias et aux forces de sécurité. Cela fut particulièrement net pour ce qui concerne Kabila et sa grande coalition, l'Alliance pour la majorité présidentielle (AMP), leurs moyens étaient très supérieurs à ceux de leurs adversaires. Malgré ces avantages, les élections furent beaucoup plus contestées que prévu. Au lieu d'une victoire facile dès le premier tour, Kabila dut affronter un second tour. Des résultats décevants dans l'Ouest du pays le forcèrent à conclure une alliance avec d'anciens opposants, tandis que la qualification de Bemba pour le second tour annonçait clairement que malgré la marginalisation de l'UDPS, Kabila allait devoir composer avec une opposition radicale institutionnalisée. En dépit de la très large victoire de ses partisans au Parlement, la fragmentation de la coalition risque de déboucher sur de la confusion, voire de l'instabilité, dans les relations avec le gouvernement et la présidence.

1. Des élections plus difficiles à gagner que prévu

L'objectif du président Kabila avait toujours été d'obtenir une victoire dès le premier tour. Encouragé dans ce sens par plusieurs ambassades, il resta convaincu d'y parvenir pratiquement jusqu'à la fin du comptage des voix. C'est pourquoi, il considéra ses piètres résultats dans l'Ouest et la nécessité d'organiser un second tour comme un sérieux revers, en dépit du fait qu'il totalisait déjà 44,8 pour cent des suffrages au niveau national et disposait de 25 points d'avance sur Bemba. À l'inverse, Bemba considéra ses 20 pour cent et sa qualification pour le second tour comme une victoire personnelle. En jouant sur les sentiments nationalistes et xénophobes, il parvint à rallier l'opposition anti-Kabila à l'Ouest, et à mobiliser l'opinion publique à Kinshasa, à l'occasion d'une série de manifestations publiques dont le point d'orgue fut

²³ Entretien téléphonique de Crisis Group avec un représentant du renseignement étranger, mai 2006.

²⁴ Entretiens téléphoniques de Crisis Group avec des représentants de la MONUC et des diplomates, mars 2007.

²⁵ « Angola: trouble brewing with Congo-K », *Africa Energy Intelligence*, n° 347, 4 juin 2003.

²⁶ « Sonangol moves in », *Africa Energy Intelligence*, n° 237, 7 octobre 1998.

²⁷ Rapport de Crisis Group, *Élections au Congo*, op. cit.

son discours très charismatique dans le stade Tata Raphael le 27 juillet 2006.

Alors que la tension était forte le jour de l'annonce des résultats, un léger incident entre le garde du corps de Bemba et un garde présidentiel de Kabila suffit à déclencher de violents affrontements dans la capitale, le soir du 20 août. Le lendemain, la résidence de Bemba fut attaquée et son hélicoptère détruit, alors que les ambassadeurs du CIAT cherchaient à prévenir l'escalade. La ville fut le théâtre de violences jusqu'au 22 août, faisant au moins 23 morts et 43 blessés.²⁸ Ces affrontements mirent à mal la réputation démocratique du camp Kabila et montrèrent que prévalaient encore les réflexes militaires pour la résolution du conflit. Bemba se posa en victime tandis que le camp de Kabila l'accusa d'avoir mené une campagne haineuse et de garder des centaines de troupes dans le quartier central de La Gombe dans le but de préparer un coup d'État. Les efforts conjoints du CIAT, de la MONUC et de la force européenne de maintien de la paix (EUFOR) permirent d'apaiser la situation, sans toutefois parvenir à résoudre les problèmes de fond. Ces tensions permanentes empêchèrent d'organiser une véritable campagne sur le terrain. Même le débat télévisé dut être annulé, Kabila souhaitant éviter une confrontation directe dont il n'avait pratiquement rien à gagner.

Malgré tout, les manœuvres politiques continuèrent. Le 23 septembre, misant sur les sentiments anti-Kabila, Bemba forma avec 15 autres partis et des candidats à la présidentielle battus au premier tour une nouvelle alliance, l'Union pour la nation (UpN).²⁹ Afin de rallier le soutien de l'Ouest du pays³⁰ et ne pas être perçu comme le président du seul Est, Kabila chercha un accord avec Nzanga Mobutu, chef de l'Union des démocrates mobutistes (UDEMO) et fils de l'ancien président, qui avait fini quatrième au premier tour avec 4,77 pour cent des suffrages, et avec Antoine Gizenga, le « patriarche » du Parti lumumbiste unifié (PALU) âgé de 80 ans et arrivé troisième avec 13,06 pour cent des suffrages. Kabila promit à Mobutu un poste dans son gouvernement afin d'affaiblir Bemba dans l'Équateur, et le poste de Premier ministre revint à Gizenga. Cette dernière concession déclencha un débat parmi ses partisans, dont bon nombre estimaient que le poste devait revenir à quelqu'un de

plus jeune et ayant une plus grande expérience de l'exercice du pouvoir. Cependant, Kabila était convaincu d'avoir besoin de Gizenga, arrivé deuxième à Kinshasa avec 22 pour cent des voix, pour empêcher Bemba de remporter la majorité des voix dans la capitale.³¹ Cette stratégie porta ses fruits : il recueillit 30 pour cent des voix au second tour à Kinshasa et 40 pour cent dans la province voisine de Bandundu, l'autre bastion du PALU.

En dépit de quelques cas isolés de fraude, trop mineurs pour remettre en cause un écart final de 2,5 millions de voix entre les deux candidats, le second tour se déroula sans trop de heurts.³² Bemba, qui dans un premier temps contesta les résultats, en appela à la Cour suprême, dénonçant de graves irrégularités. Le 21 novembre, des violences éclatèrent à Kinshasa devant la Cour. Des affrontements et un incendie éclatèrent dans le bâtiment, et la police barra la route aux 200 à 300 journalistes et partisans de l'UpN qui tentaient d'entrer. Cependant, suite aux clarifications fournies par les missions d'observation l'UE et de la Fondation Carter et à la pression du CIAT sur Bemba, la victoire de Kabila, avec 58 pour cent des voix, fut proclamée, le 27 novembre 2006, dans le calme. Le lendemain, Bemba accepta sa défaite lors d'un discours solennel et promit d'utiliser ses 42 pour cent de votes populaires pour construire une alternative et mener une opposition radicale et républicaine. Kabila prêta serment le 6 décembre sans incident majeur et Bemba fut élu au Sénat le 19 janvier 2007.

2. Une majorité parlementaire peu fiable

L'AMP de Kabila a obtenu la majorité absolue à l'Assemblée nationale (338 sièges sur 500) et au Sénat (55 sièges sur 108). Au sein de l'alliance, c'est le Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD) qui a recueilli le plus de sièges (111). Le Mouvement social pour le renouveau (MSR), mené par le vice-secrétaire national et conseiller du président Pierre Lumbi, est arrivé deuxième avec 27 sièges. Les Forces du renouveau (FR), troisième parti de la coalition avec 26 sièges, sont menées par l'ancien rebelle Mbusa Nyamwisi

²⁸ Rapport mensuel de la MONUC sur les droits humains, 21 septembre 2006.

²⁹ En faisaient partie Oscar Kashala (3,46 pour cent), Lunda Bululu (1,4 pour cent), Joseph Olenghankoy (0,6 pour cent), Roger Lumbala (0,45 pour cent), Justine Kasavubu (0,44 pour cent) et Wivine Landu (0,32 pour cent).

³⁰ Kabila n'a recueilli, au premier tour, que 14 pour cent des voix à Kinshasa et au Bas-Congo, 2,6 pour cent à Bandundu, 1,85 pour cent en Équateur et 11,5 pour cent dans le Kasai occidental.

³¹ Bemba a recueilli 49 pour cent des voix à Kinshasa au premier tour.

³² La troisième déclaration post-élections de la Fondation Carter, du 27 novembre 2006, indiquait que « la Fondation Carter a trouvé des preuves d'abus caractérisés des procédures électorales commis en faveur des deux candidats, notamment : à travers le recours excessif et inapproprié au vote par dérogation ; une utilisation parfois défailante des listes d'omis ; des taux de participation anormalement élevés dans certaines zones. Les abus se sont produits principalement dans certaines régions du pays et, quoique importants sur le plan des principes, le nombre global de votes issus de ces irrégularités n'est pas d'une ampleur déterminante ».

et celui qui fut un temps l'associé de Bemba, Olivier Kamitatu. Dans l'opposition, le MLC (UpN), a gagné 64 sièges, devant la Convention des démocrates chrétiens (CDC) qui en a gagné 10 et le Rassemblement congolais des démocrates et nationalistes (RCDN / UpN) avec 4 sièges.

Toutefois, l'extrême fragmentation – 70 partis à l'Assemblée nationale, 26 au Sénat – couplée à l'absence d'alternative claire à l'AMP (l'UpN dispose de seulement 132 sièges à l'Assemblée nationale et 22 au Sénat) est susceptible de déboucher sur un manque de discipline et de prévisibilité dans le respect des procédures et des votes. Vital Kamerhe (PPRD), le président, a jusqu'ici fait preuve d'une très grande habileté pour gérer les divisions qui règnent au sein de l'Assemblée nationale, en dépit des regroupements³³ au sein des partis. Il est probable, malgré tout, que l'AMP continuera de se fragmenter à l'avenir.

La situation au Sénat est plus compliquée : les indépendants, avec 26 sièges, représentent le groupe le plus important, et de nombreux sénateurs, à la différence des membres de l'Assemblée nationale, ne sont pas des nouveaux venus mais d'anciens ministres ou encore de hauts responsables dans des gouvernements précédents qui ne seront pas faciles à contrôler. Le résultat inattendu lors de l'élection du président du Sénat, le 11 mai, est symptomatique de ces difficultés.³⁴ En dépit des appels à l'unité lancés par Kabila et le président de l'AMP, André-Philippe Futa, les sénateurs AMP se sont divisés. Le retrait de dernière minute de la candidature du président du Sénat pendant la transition, Mgr Marini Bodho, n'a pas suffi à assurer la victoire de l'ancien directeur de cabinet de Kabila, Leonard She Okitundu. Après une campagne active et aux dires de certains quelques pots-de-vin,³⁵ c'est l'ancien Premier ministre de Mobutu, Kengo wa Dongo, qui a été élu au poste de président du Sénat avec 55 voix sur 108. Bien qu'il se présentait en tant que candidat indépendant, Kengo wa Dongo est un membre de l'UpN et a toujours été considéré par les kabilistes comme un opposant de premier plan.

Les conflits régionaux et internes ont perdu en intensité pendant la transition, et les élections ont mis fin à la crise de légitimité qui affectait les gouvernements, dès l'époque de l'ère Mobutu. Cependant, malgré l'adoption d'une constitution démocratique, les responsables congolais et la communauté internationale ont manqué l'occasion d'utiliser la transition pour jeter les bases d'un nouveau système de gouvernance impliquant la population. En dépit de dispositions contenues dans la nouvelle Constitution pour assurer un équilibre des pouvoirs, la transition s'est achevée sur une concentration extrême des pouvoirs dans les mains du président, la mise en place d'une majorité présidentielle large mais divisée, minée par des querelles internes et un sentiment persistant de dépossession dans de larges sections du corps politique. La transition n'a pas non plus permis de déboucher sur une véritable feuille de route postélectorale. Plus de six mois après l'investiture de Kabila, les défis s'accumulent sans que l'on perçoive de stratégie de long terme pour y faire face.

³³ En mars 2007, trois membres importants de l'AMP, Mbusa Nyamwisi, Olivier Kamitatu et José Edundo, ont fondé une plateforme parlementaire, le « Centre démocratique pour le renouveau » (CDR), qui compte 70 membres.

³⁴ En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de Président de la République (...) sont provisoirement exercées par le président du Sénat (article 75 de la constitution)

³⁵ Modeste Mutinga, « Élection au Sénat, la vérité », *Le Potentiel*, 14 mai 2007.

III. LES DEFIS A RELEVER

Les élections nationales de 2006 n'ont été qu'une étape, certes importante, sur la longue route devant conduire à restaurer l'autorité de l'État dans tout le pays, consolider le système démocratique et engager le redressement économique. Les responsables congolais sont aujourd'hui confrontés à deux défis majeurs : ils doivent surmonter les risques de paralysie du gouvernement et passer des réformes absolument nécessaires pour que les citoyens ressentent les changements promis durant la campagne. Ils doivent aussi consolider les fondements démocratiques et écarter le risque de dérive autoritaire, tout en luttant sans relâche contre l'insécurité, en particulier dans l'Est du pays, et en apaisant les frustrations causées par l'élection présidentielle, notamment dans l'Ouest.

A. LES DÉFIS POLITIQUES

Les premiers mois du mandat présidentiel de Kabila n'ont pas été particulièrement brillants. L'état de grâce qui a suivi son élection n'a pas été mis à profit pour créer une nouvelle dynamique et promouvoir un esprit de réconciliation nationale. L'absence de véritable leadership a eu deux conséquences majeures. Elle a conduit à une quasi-paralysie de l'activité gouvernementale, à un désordre grandissant au sein de la majorité parlementaire et à une grave désillusion populaire. Elle s'est aussi accompagnée de violents actes de répression contre les opposants politiques, ce qui a ravivé les inquiétudes quant aux orientations prises par le gouvernement.

1. Risque de paralysie de l'activité gouvernementale

À la mi-décembre 2006, Antoine Gizenga a engagé des consultations en vue de la formation du nouveau gouvernement, finalement annoncé, le 5 février 2007. Avec 60 ministres et vice-ministres, il était clair que l'objectif était de satisfaire tous les membres de la grande coalition au pouvoir. Le gouvernement reflète la structure de cette alliance : chacune de ses principales composantes – PPRD, MSR, PALU, FR et UDEMO – dispose ainsi d'un poste de ministre d'État (qui a la prééminence sur les autres membres du cabinet du point de vue protocolaire). Les autres ministères ont été répartis entre quinze partis, proportionnellement à leur nombre de sièges au Parlement.

En dépit du caractère apparemment inclusif du gouvernement, grâce à la nomination de Gizenga au poste de Premier ministre et celle d'autres membres du PALU (presque tous originaires de la province de Bandundu) à des postes clef, les provinces de l'ouest sont assez largement sous-représentées dans les échelons

les plus élevés. Presque tous les postes importants sont occupés par des personnes venant de l'Est ou du Sud du pays. La plupart des postes liés à la sécurité ont été attribués à des proches de Kabila : Denis Kalume du Maniema à l'Intérieur et Chikez Diemu du Katanga à la Défense. D'autres postes importants sont revenus à des responsables de l'AMP originaires de l'Est comme Mbusa Nyamwisi (Nord-Kivu), ancien chef rebelle RCD-K/ML et ministre des Affaires étrangères ou Pierre Lumbi Okongo (Maniema), ministre des Nouvelles Infrastructures et de la Reconstruction. Les représentants du PALU ont récolté les Mines (Martin Kabwelulu, Katanga), la Justice (Georges Minsay Booka, Bandundu) et le Budget (Adolphe Muzito, Bandundu). Le ministre d'État pour l'Agriculture, Nzanga Mobutu (UDEMO) de l'Équateur, et le ministre du Plan, Olivier Kamitatu Etsu (Arc/Forces du renouveau) du Bandundu, sont les deux grandes figures originaires de l'Ouest.

L'absence de cohésion, de cohérence et d'un minimum de perspective commune est problématique. La coalition au pouvoir, composée de plus de 30 partis, et rangée derrière Joseph Kabila pour conquérir le pouvoir et partager les parts du butin, est vaste et indisciplinée. Depuis le départ, des tensions entre les divers éléments du gouvernement font rage. Au-delà des problèmes de coordination inhérents à ce type de gouvernement pléthorique et de compétition entre ses membres les plus éminents, ces tensions traduisent l'absence de valeurs et d'intérêts partagés entre l'AMP et son partenaire du PALU ainsi que le manque de leadership du premier ministre Gizenga.

À la différence de l'AMP, qui est une vague alliance de partis sans véritable programme politique, le PALU est un mouvement unique. Actif principalement à Kinshasa et dans la province du Bandundu, il mêle à des convictions marxistes très années soixante, une rhétorique xénophobe et, dans les zones rurales, des croyances sectaires/mystiques. Lors de la campagne pour le premier tour des élections présidentielles, le PALU accusa Kabila et l'AMP d'être corrompus et vendus aux intérêts de l'étranger. Après sa nomination au poste de Premier ministre, Gizenga aurait refusé de prendre dans le gouvernement quiconque avait été accusé de corruption, empêchant ainsi plusieurs conseillers spéciaux de Kabila³⁶, ainsi que José Endundo,³⁷

³⁶ Selon un rapport des Nations unies, Mwanke a participé directement à l'exploitation illégale des ressources naturelles. En tant qu'éminence grise du président et trésorier de l'AMP, il était pressenti pour devenir le futur ministre d'État auprès de la présidence. Mais Denis Kalume, également accusé par le rapport, a conservé son poste de ministre de l'Intérieur. « Rapport final du groupe d'experts » op.cit., p. 7-8, et annexe « Persons to whom the panel recommends », op. cit., p. 4.

³⁷ José Endundo, qui soutenait encore Bemba à ce moment-là, fut limogé du gouvernement de transition le 4 janvier 2005 après avoir été accusé de corruption.

d'obtenir un poste ministériel. En réponse, de nombreux membres du PPRD et du FR, au gouvernement comme au Parlement,³⁸ tentent de provoquer le limogeage rapide de Gizenga, en l'accusant d'avoir des idées dépassées et de manquer d'autorité.

Gizenga, déjà âgé, manque probablement d'endurance pour diriger ce gouvernement pléthorique et mener à bien l'immense travail de reconstruction. Confronté à de violentes répressions dans le Bas-Congo, aux violences du mois de mars à Kinshasa et à la mauvaise gestion du processus d'intégration de l'armée dans l'Est du pays, il a gardé le silence et n'a eu, semble-t-il aucune prise sur les événements. Son autorité sur les ministres semble faible, comme l'a montré son incapacité à régler le conflit entre le ministre de l'Intérieur Kalume et le ministre des Affaires étrangères Nyamwisi au sujet de l'occupation par l'Angola de trois villages de la province du Bandundu.³⁹ Le 4 février, Luanda a revendiqué le contrôle de cette zone, réputée riche en diamants, sans se préoccuper du fait que les Congolais l'administraient depuis des décennies et que ses habitants avaient participé aux récentes élections. Après les premières protestations diplomatiques,⁴⁰ Kalume se rangea à la position angolaise en mars, provoquant un tollé de protestations à Kinshasa et dans le Bandundu. Nyamwisi contredit Kalume, mais sans attendre les conclusions de l'enquête parlementaire,⁴¹ le gouvernement reconnut le 17 mai que le territoire appartenait à l'Angola. Cette décision ne rassura guère les citoyens quant à la capacité du gouvernement à défendre l'intégrité territoriale.⁴²

³⁸ Endundo, Olivier Kamitatu et Mbusa Nyamisi ont été particulièrement actifs pour demander le limogeage de M. Gizenga.

³⁹ Les villages en question sont Shayimbuanda, Shakadiata et Shashidi dans le territoire de Kahemba.

⁴⁰ « Incursion angolaise en RDC : un diplomate angolais convoqué à Kinshasa », Agence France-Presse, 21 février 2007.

⁴¹ « RDC : affaire Kahemba, les localités occupées sont angolaises, selon Denis Kalume », Radio Okapi, 14 mars 2007.

⁴² « Le gouvernement a pris acte des conclusions techniques des différentes équipes des experts affirmant que la frontière n'a pas bougé, qu'il n'y a pas eu franchissement de cette frontière par des troupes angolaises et qu'il n'y a pas eu des déplacements massifs des populations. Le gouvernement décide de la création d'une commission mixte « gouvernement – autorités provinciales locales », chargée de la matérialisation et de la gestion de nos 9 000 km de frontières avec ses 9 pays voisins. Par ailleurs le gouvernement réaffirme son engagement à entretenir des relations de fraternité qui ont toujours existé avec la République sœur d'Angola et la République démocratique du Congo ». *Le Potentiel*, 19 mai 2007.

Conscients des critiques grandissantes à leur rencontre et des efforts déployés par certains responsables de l'AMP pour faire censurer le gouvernement dans l'espoir de remplacer Gizenga par un membre du PALU⁴³ plus jeune ou un technocrate de l'AMP, le premier ministre et son parti ont lancé la contre-attaque, en insinuant que Kabila et l'AMP sont les principaux responsables du manque de leadership, de l'absence de planification budgétaire et du mauvais état des forces armées.⁴⁴

Des tensions entre les deux têtes de l'exécutif pourraient encore s'accroître et conduire à la paralysie de l'activité gouvernementale. Bien que le soutien du PALU ne soit pas indispensable au maintien de la majorité du gouvernement au Parlement,⁴⁵ Gizenga est le seul leader de la coalition disposant d'un grand nombre de partisans dans l'Ouest du pays. Sa mise à l'écart pourrait affaiblir l'autorité de l'État dans les provinces où Kabila a obtenu de mauvais scores, ce que pour l'instant, le président n'est pas prêt à risquer

Cette paralysie profite principalement aux kabilistes radicaux. Avec un gouvernement quasi impuissant, ils peuvent continuer à diriger le pays à partir de la présidence. En dépit d'un important remaniement dans le cabinet présidentiel le 17 mars, et la nomination de Raymond Tshibanda⁴⁶ au poste de directeur de cabinet en remplacement de She Okitundu,⁴⁷ le même groupe de conseillers occulte conserve son influence, avec l'ambassadeur itinérant Mwanke pour les questions financières, Samba Kaputo⁴⁸, le conseiller spécial pour la sécurité, Denis Kalume, John Numbi, l'ancien chef d'état-major des forces aériennes aujourd'hui chef de la police nationale, et Marcellin Cishambo, principal conseiller politique et diplomatique. Grâce à leur emprise

⁴³ Le bras droit de Gizenga et ministre auprès du Premier ministre, Godefroid Mayobo (province du Bandundu), aurait été contacté par des membres de l'AMP pour remplacer son chef.

⁴⁴ Entretien de Crisis Group avec des journalistes congolais, Kinshasa, juin 2007.

⁴⁵ Avec seulement 34 sièges à l'Assemblée nationale et trois au Sénat, le départ du PALU de la majorité présidentielle ne changerait en rien le contrôle de l'assemblée par l'AMP.

⁴⁶ Raymond Tshibanda est un Luba de la province du Kasai oriental. Il fut ministre de l'Environnement et du Tourisme dans le gouvernement de Kengo wa Dondo à la fin du régime de Mobutu. Pendant la transition, il fut considéré comme un membre pro-Kabila de l'opposition et obtint le poste de vice-ministre du Plan.

⁴⁷ Jean-Pierre Bosunga Bofeti Lunga et Louise Mayuma Kasende ont été nommés directeurs de cabinet adjoints de Tshibanda.

⁴⁸ Kaputo est également député (MSR), bien que selon la Constitution (art. 108), les postes de directeur adjoint de cabinet et membre du cabinet du président ne puissent être cumulés.

sur l'appareil de sécurité et les concessions minières, ils peuvent utiliser la force et la corruption pour gouverner et mettre ainsi en danger les fragiles fondations de la démocratie congolaise naissante.

2. Risque de dérive autoritaire

Six mois après les élections, avec un gouvernement quasi-paralysé et des citoyens sceptiques quant au niveau d'engagement de leurs responsables en faveur de la paix, de la démocratie et de la reconstruction économique, la tentation est grande, au sein du cercle présidentiel, de gérer toute forme d'opposition par la manière forte plutôt que par le dialogue. Les élections des gouverneurs le 27 janvier 2007 en ont été une illustration inquiétante. Alors que l'UpN avait remporté la majorité des sièges dans trois assemblées provinciales, la nomination des gouverneurs donna lieu à des manipulations de toutes sortes, des députés provinciaux de l'UpN votant finalement pour des candidats de la coalition opposée en échange de sommes d'argent.⁴⁹ Grâce à la corruption, l'AMP put ainsi s'emparer des postes de gouverneur au Bas-Congo, à Kinshasa et au Kasai occidental, où pourtant l'UpN avait la majorité. Seul l'Équateur choisit un gouverneur UpN.⁵⁰ Selon plusieurs sources, les votes se seraient monnayés entre 1 000 et 10 000 dollars. De nombreux candidats malheureux demandèrent publiquement à récupérer leurs « cadeaux ».⁵¹

Les élections truquées n'ont pas été sans conséquences pour la sécurité. Le 31 janvier 2007, les membres du mouvement politico-religieux Bundu dia Kongo (BDK) organisèrent des manifestations au Bas-Congo pour protester contre l'usage probable de la corruption dans l'élection d'un gouverneur AMP. Le BDK avait présenté son chef spirituel, Ne Muanda Nsemi, comme candidat au poste de vice-gouverneur sur une liste opposée mais ce dernier avait été battu en dépit du fait que l'opposition

disposait de la majorité à l'assemblée provinciale.⁵² À la veille des manifestations, la police abattit plusieurs partisans du BDK en tentant de perquisitionner la résidence de Nsemi à Matadi, la capitale provinciale. Les membres du BDK répliquèrent en tuant dix policiers et soldats dans les environs de Muanda, ce qui conduisit le gouverneur à demander l'intervention de l'armée.⁵³ Celle-ci réprima violemment les manifestations dans toute la province, ouvrant le feu sur des foules non armées et tuant de manière indiscriminée des civils, y compris des femmes et des enfants. La MONUC a dénombré au total 134 morts⁵⁴, Human Rights Watch 116, dont 104 civils et plus de 100 blessés.⁵⁵

Les autorités et les représentants internationaux réagirent à ces événements avec une certaine complaisance. Le ministre de l'Intérieur Kalume renvoya la responsabilité sur le BDK, affirmant que l'armée et la police avaient agi en légitime défense. La MONUC attendit une semaine pour condamner ces violences et refusa de dénoncer un usage disproportionné de la force par l'armée et la police.⁵⁶ Affirmant que seule l'Assemblée nationale est habilitée à traiter ce problème, elle ne publia pas son rapport. Le 12 avril, dans une déclaration à la Commission d'enquête créée par l'Assemblée, Human Rights Watch demanda à ce que des poursuites soient engagées contre les militants du BDK, les soldats et les policiers impliqués dans les assassinats et à ce que des enquêtes soient ouvertes afin d'établir la responsabilité dans les échelons supérieurs.⁵⁷

⁴⁹ Des responsables de l'AMP reconnaissent ouvertement que la corruption a permis de gagner les élections des gouverneurs. Entretiens de Crisis Group, Kinshasa, avril 2007.

⁵⁰ La corruption a entaché les élections sénatoriales dans les deux camps. Dans le Sud-Kivu, un sénateur RCD a été élu alors que le parti n'était pas représenté dans l'Assemblée provinciale. Trois des quatre sénateurs élus au Bas-Congo, où l'UpN est majoritaire, sont des membres de l'AMP.

⁵¹ Entretiens de Crisis Group avec des responsables de l'AMP et de l'UpN, Kinshasa, janvier 2007 ; entretiens de Crisis Group avec des candidats aux sénatoriales du Sud-Kivu et de Kinshasa, Kinshasa, janvier 2007 ; « RDC : des observateurs dénoncent des pratiques de corruption aux sénatoriales », Agence France-Presse, 23 janvier 2007 ; « Le réseau d'observation électorale ROC dénonce la corruption ayant flétri le débat d'idées et le choix utile », *L'Observateur*, 25 janvier 2007.

⁵² Entretien de Crisis Group avec des responsables de l'UpN et des membres de l'opposition, Kinshasa, janvier 2007.

⁵³ « Déclaration par Human Rights Watch à la Commission parlementaire de la RDC enquêtant sur les événements au Bas Congo », 12 avril 2007.

⁵⁴ « Massacres du Bas-Congo, publication imminente du rapport d'enquête de la MONUC », *Le Phare*, 22 juin 2007.

⁵⁵ Entretien téléphonique de Crisis Group avec des représentants de la MONUC, mars 2007 ; « Déclaration par Human Rights Watch à la Commission parlementaire de la RDC enquêtant sur les événements au Bas Congo », 12 avril 2007.

⁵⁶ « La Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) condamne fermement tout recours à la violence comme moyen de règlement de conflits et demande à tous d'œuvrer à la restauration de la paix et de s'abstenir de tout acte de nature à aggraver davantage la situation ». Jean-Tobie Okala, porte-parole adjoint de la MONUC, 7 février 2007.

⁵⁷ Human Rights Watch demanda en particulier des enquêtes sur la responsabilité du commandant de la base militaire des FARDC basés à Kitona, le général Bondjuka Botunga, ainsi que le capitaine Emmanuel Matuka Mokweke, le major Mbakulu, le général Mbuayama Nsiona, le chef de la police provinciale, le général Joseph Mukendi, le commandant de police Kota, et l'officier de police Jean-Paul Songa.

Le rapport présenté à l'Assemblée nationale le 14 juin tend à imputer la responsabilité de la plupart des tueries au seul BDK. L'Assemblée nationale a adopté deux séries de recommandations appelant à la poursuite en justice de tous les individus et autorités impliqués dans ces tragiques événements et à une table ronde provinciale afin de promouvoir le dialogue dans la province. Jusqu'ici, seuls trois officiers de police ont été suspendus et il reste encore à voir de quelle manière ces recommandations seront suivies. En l'absence d'audiences publiques, il est à craindre que le rapport ne serve qu'à blanchir les forces de sécurité, ouvrant la voie à de nouvelles violences.⁵⁸

Les affrontements du 27 mars à Kinshasa sont un exemple parfait des tendances autoritaires du nouveau gouvernement : le problème du face-à-face entre les gardes de Bemba et de Kabila remonte à l'accord de paix, qui n'avait pas permis de trouver un accord sur la sécurisation de la capitale.⁵⁹ L'accord autorisa Kabila à conserver sur place une Garde présidentielle d'environ 5 000 officiers tandis que chaque vice-président fut autorisé à disposer de 108 gardes du corps. Bemba et Ruberwa firent monter ce nombre à 600 et 400 gardes du corps respectivement. Les affrontements des 21 et 21 août 2006 convainquirent Bemba qu'il ne pouvait pas faire entièrement confiance à la communauté internationale pour assurer sa protection⁶⁰ si bien qu'il accrut encore le nombre de ses troupes.

Le 13 novembre 2006, juste avant d'être proclamé vainqueur des élections, Kabila signa un décret exigeant des vice-présidents qu'ils intègrent leur garde dans l'armée et ne conservent qu'une escorte de douze officiers de police. Cette disposition sur les escortes avait été concédée par la présidence dans le cadre des négociations bilatérales facilitées par les Nations unies chargées de mettre en place des mesures de confiance après les affrontements du mois d'août et dans la perspective du second tour. Bemba considéra cette escorte comme totalement absolument insuffisante et

L'enquête de l'Assemblée nationale fut menée par Michel Ngokoso, député AMP.

⁵⁸ Les conclusions du rapport furent présentées le 14 juin 2007 devant l'Assemblée nationale en session plénière mais le contenu ne fut pas discuté. On décida de publier le rapport mais aucune date ne fut arrêtée. La discussion du rapport n'est pas à l'ordre du jour de la session extraordinaire d'un mois convoquée le 19 juin, et nul ne sait ce que la session ordinaire, qui ouvre en septembre, en fera.

⁵⁹ Voir le rapport Afrique N°42 de Crisis Group, *La sécurité des élections au Congo : les leçons des affrontements de Kinshasa*, 2 octobre 2006.

⁶⁰ La culpabilité de Kabila dans le lancement de l'attaque contre Bemba en août 2006 ne faisait pourtant aucun doute, mais le CIAT choisit d'accuser les deux camps.

demanda un traitement spécial, ce que refusa la présidence. La médiation de la MONUC fut un échec. Le 6 mars 2007, le chef d'état major, le général Kisempia, donna jusqu'au 15 mars aux vice-présidents pour se conformer au décret présidentiel. Bemba refusa, mettant en avant des risques pour sa sécurité, le faible niveau de protection internationale reçu lors des affrontements du mois d'août précédent et l'accord signé avec Kabila avant le second tour des élections présidentielles lui garantissant une « garde rapprochée appropriée ». La MONUC et les autres acteurs internationaux – le CIAT avait été dissous après l'investiture du président – tentèrent, sans grand enthousiasme, de jouer le rôle de médiateur.

Les radicaux des deux camps se retrouvèrent libres d'agir, ce qui mena à deux jours de combats militaires dans les rues de Kinshasa qui furent parmi les plus violents de l'histoire de la ville. Les chiffres officiels n'ont toujours pas été rendus publics mais au moins 400 soldats et civils furent tués et 250 blessés,⁶¹ des milliers d'enfants pris au piège dans les écoles, avant que les troupes de Bemba ne se rendent. Bemba se réfugia dans l'ambassade sud-africaine. Le gouvernement accusa l'opposition de chercher à déstabiliser l'État et refusa d'assumer toute responsabilité pour ces morts,⁶² alors même que la Garde présidentielle utilisa des moyens particulièrement violents pour écraser la résistance, allant même jusqu'à pilonner et attaquer plusieurs emprises diplomatiques.⁶³

Dès la fin des combats, le gouvernement commença à intimider et arrêter des figures de l'opposition⁶⁴ ainsi que des résidents de Kinshasa originaires de la province de l'Équateur. Selon les organisations de défense des droits humains, au moins 80 personnes ont été harcelées ou arrêtées.⁶⁵ La Garde présidentielle pillait les résidences de

⁶¹ Déclaration par Human Rights Watch à la Commission parlementaire de la RDC enquêtant sur les événements au Bas-Congo, 12 avril 2007. Le 17 mai, la MONUC ouvrit une enquête sur les violations des droits humains pendant et après les événements mais aucun rapport ne fut publié.

⁶² « Le Général Kisempia appelle les "mutins" à se rendre aux FARDC », Radio Okapi, 23 mars 2007, sur www.radiookapi.net.

⁶³ La Garde présidentielle a pilonné les ambassades grecque, espagnole et nigériane ainsi que les bureaux de l'UNICEF et de la banque BIAC. Elle est également impliquée dans le pillage de la résidence de l'ambassadeur italien et l'attaque de l'ambassade cubaine. L'ambassadeur nigérian, M. Onuorah Jonikul Obodozie, fut gravement blessé et évacué par la MONUC. Entretiens téléphoniques de Crisis Group avec des diplomates et représentants de la MONUC, avril 2007

⁶⁴ Parmi les opposants visés : José Makila, Omer Egwake, Bofassa Djema, Jeannot Bemba, Gabriel Mokia et Serge Bingoto.

⁶⁵ Entretiens téléphoniques de Crisis Group, mars 2007 ; les représentants de la MONUC estiment ce chiffre à plus de 40,

Francois Mwamba, Omer Egwake et José Makila, des membres importants de l'opposition. Le quartier général du MLC à Kinshasa fut pillé et occupé, les émetteurs des chaînes de télévision et de stations de radio de Bamba⁶⁶ furent coupés peu avant le début des affrontements et les forces de sécurité en pillèrent les locaux.⁶⁷ Divers services de sécurité furent impliqués dans ces opérations de répression mais les services spéciaux de la police, dont le chef Raus Chalwe dépendait directement de la présidence, se rendirent coupables de la plupart des arrestations, dont la plupart eurent lieu sans mandat d'arrêt.⁶⁸ Les tribunaux militaires ont inculqué la plupart des suspects d'insurrection, de trahison et de possession illégale d'armes à feu.⁶⁹ Le 11 avril, à l'issue de difficiles négociations, Bamba put quitter l'ambassade sud-africaine avec une escorte fournie par les Nations unies et s'envoler pour le Portugal, officiellement pour raisons médicales. Le même jour, le procureur demanda au Sénat de lever son immunité afin de pouvoir l'inculper pour haute trahison⁷⁰ en tant que « principal instigateur » des affrontements.

Avec la répression de ses militants, le départ en exil forcé de Bamba est l'exemple le plus flagrant de l'échec du volet démocratique dans le processus de paix. Bamba, naturellement, a lui-même activement contribué à cette situation et il n'est pas la seule figure importante de l'opposition. Malgré tout, il avait recueilli 42 pour cent des voix à l'élection présidentielle, avait reconnu sa défaite et s'était engagé à prendre la tête d'une opposition démocratique, si bien que davantage d'efforts auraient dû être déployés pour éviter ces affrontements. À présent, le Congo doit construire sa démocratie et renforcer son État de droit, en l'absence d'un mouvement fort d'opposition.

Depuis le mois d'avril, le gouvernement a multiplié les gestes de bonne volonté et fait des concessions symboliques à l'opposition de manière à rassurer les représentants internationaux qui avaient exprimé leurs craintes d'une dérive autoritaire du régime suite aux

affrontements de Kinshasa. Vital Kamerhe, le président de l'Assemblée nationale, offrit aux partis d'opposition la présidence de la commission socioculturelle et, plus important, de la commission politique, administrative et juridique.⁷¹ Lorsque les trois principaux groupes de l'opposition⁷² suspendirent leur participation à l'Assemblée nationale pour protester contre les attaques ciblées du 12 avril, il joua les médiateurs, et les conseillers de Kabila rencontrèrent l'opposition pour leur offrir de nouvelles garanties.⁷³

Le 30 avril, le tribunal militaire du district de Gombe à Kinshasa remit en liberté Marie-Thérèse Nlandu. Cette ancienne candidate à la présidence avait soutenu Bamba et avait été arrêtée, le 21 novembre 2006, par les services spéciaux de la police pour avoir incité ses partisans à incendier la Cour suprême le jour précédent. Le 14 juin, l'Assemblée nationale adopta à la quasi unanimité la loi organique sur le statut de l'opposition politique qui garantit la liberté d'information, de réunion et d'expression et un accès équitable aux médias. Elle crée également le poste de « coordinateur » de l'opposition, choisi sur la base du consensus par les membres de l'opposition parlementaire et non-parlementaire, avec le rang de ministre, des privilèges équivalents et une immunité parlementaire.

Ces dernières décisions ainsi que l'élection à la présidence du Sénat de Kengo wa Dongo, qui, comme expliqué précédemment, n'est pas une concession mais le résultat de divisions au sein de l'AMP, sont autant de développements positifs qui limitent le risque d'abus de pouvoir par le gouvernement. La plupart des responsables internationaux expliquent que, couplées avec l'exil de Bamba et sa probable inculpation par la Cour pénale internationale (CPI) pour les crimes atroces commis par ses troupes à Bangui en 2002,⁷⁴ ces derniers

et le chiffre de Human Rights Watch est de 150. Entretien de Crisis Group avec Human Rights Watch, New York, juin 2007. Aucun rapport officiel n'a été publié par la MONUC, Human Rights Watch ou les organisations congolaises de défense des droits humains.

⁶⁶ Canal Congo TV (CCTV), Canal Kin TV (CKTV) et Radio Liberté Kinshasa (Ralik).

⁶⁷ La Garde présidentielle occupa les lieux jusqu'au 21 avril 2007.

⁶⁸ Entretiens de Crisis Group avec la MONUC, Kinshasa, mars 2007.

⁶⁹ Entretiens téléphoniques de Crisis Group avec des groupes de défense des droits humains et des représentants de la MONUC, mars et avril 2007.

⁷⁰ Pendant les combats, le gouvernement émit un mandat d'arrêt à l'encontre de Bamba avant de s'apercevoir qu'en tant que sénateur, il bénéficie de l'immunité parlementaire.

⁷¹ La commission politique, administrative et juridique de l'Assemblée nationale est présidée par Sessenga Hipungu (MLC) ; un autre membre de l'UpN, N'Singa Udjuu (FC), en est le porte-parole.

⁷² Le MLC, les Chrétiens démocrates et l'Ordre des démocrates républicains.

⁷³ L'opposition a mis fin à son boycott le 26 avril 2007.

⁷⁴ Le 22 mai 2007, le Procureur du Tribunal pénal international annonça l'ouverture d'une enquête sur des centaines de viols et d'autres crimes graves perpétrés en République Centrafricaine en 2002 et 2003. « Les crimes allégués les plus graves, comprenant des assassinats, des actes de pillage et des viols, ont été commis à l'occasion de combats intenses menés en octobre – novembre 2002 et en février – mars 2003... Les crimes semblent avoir été commis en grande partie dans et autour de Bangui... ». « Information générale : situation en République Centrafricaine », Bureau du Procureur, 22 mai 2007, voir http://www.icc-cpi.int/library/press/pressreleases/ICC-OTP-BN-20070522-220_A_FR.pdf. À ce stade de l'enquête,

développements offrent l'occasion de reconstruire une opposition, dotée d'une nouvelle direction, plus démocratique et plus crédible⁷⁵. Ce sont là des vues extrêmement optimistes qui semblent ignorer la situation réelle qui prévaut dans le pays après la répression qui s'est abattue sur le MLC et son chef. En l'absence de Bemba, l'opposition n'est pas vraiment en mesure de jouer son rôle de contre-pouvoir et risque de ne fournir qu'une caution démocratique aux institutions. La désillusion est grande à présent chez les membres de l'opposition et leur confiance dans le système démocratique mise à mal. Minée par des divisions internes, soumise à des entreprises de débauchages par le gouvernement, l'opposition va sûrement continuer à se fragmenter et à rester sans voix dans les mois à venir, surtout, si la situation sécuritaire continue à se dégrader à l'Est du pays et que l'expression d'opinion critique soit perçue comme des actes antipatriotiques.

B. LES DÉFIS SÉCURITAIRES

Le processus de paix a mis fin à la plupart des combats dans le pays et permis à de nombreux déplacés internes de rentrer chez eux. Leur nombre est ainsi passé de 3,4 millions en novembre 2003 à 1,1 million en 2006.⁷⁶ Malgré tout, en 2006, en raison des combats dans les Kivus, au Katanga et en Ituri, un demi-million de personnes ont à nouveau été déplacées, des centaines de civils ont été tués et des centaines de milliers d'autres sont restés sans accès à l'eau potable et aux soins. Les milices de l'Est du pays sont une source d'instabilité mais les forces de sécurité, inefficaces et abusives, en sont une autre. Des représentants des organisations humanitaires dans l'Est indiquent que la mortalité pourrait être aujourd'hui aussi élevée qu'en 2004, lorsque l'International Rescue Committee révéla que 1 200 personnes mourraient tous les jours à cause du conflit.⁷⁷ Les causes de violence sont aussi bien locales que nationales. Certaines causes nationales, comme le régime foncier, la citoyenneté ou la haine ethnique, n'ont pas été traitées pendant la période de transition et continuent

aucun suspect en particulier n'a été identifié mais il est possible que l'ancien président Ange Felix Patassé et le chef des rebelles au moment des faits, Bemba, soient poursuivis pour crimes atroces. « More suspects in its sights », *The Economist*, 24 mai 2007. « Enquête sur les crimes en Centrafrique : JP Bemba dans le collimateur de la CPI », *Le Potentiel*, 23 mai 2007.

⁷⁵ Entretien de Crisis Group avec des diplomates, juin 2007.

⁷⁶ Internal Displacement Monitoring Center, www.internal-displacement.org.

⁷⁷ Entretien de Crisis Group avec un représentant du Bureau des Nations unies pour les affaires humanitaires (OCHA), Goma, février 2007. « Congo: nearly 4 million dead in 6-year conflict », International Rescue Committee, décembre 2004.

à faciliter le recrutement de miliciens et à nourrir les tensions. Cependant, les faiblesses des systèmes militaire et judiciaire ont encore rendu les problèmes plus aigus tandis que certains acteurs nationaux ont tendance à aggraver les tensions ethniques en vue de promouvoir leurs intérêts.

1. Dans l'Est et le Sud

Les autorités ont adopté une stratégie de cooptation et de coercition avec les groupes miliciens encore actifs, offrant aux commandants de hauts grades dans l'armée lorsqu'elles n'arrivaient pas à les désarmer par la force. Cela a plutôt bien fonctionné en Ituri, où des opérations conjointes avec la MONUC en 2005 ont permis de démobiliser 17 000 officiers et d'intégrer les chefs de milices locales. Mais l'impunité à long-terme, les problèmes d'indiscipline et de pauvreté sont des questions à traiter si l'on veut consolider ces avancées. Ailleurs, le gouvernement n'a pas mis en place les mesures d'incitation et de dissuasion nécessaires, notamment dans les Kivus. Entre 14 000 et 18 000 miliciens, appartenant à au moins six différents groupes armés dans l'Est, échappent toujours au contrôle du gouvernement. Des affrontements éclatent régulièrement entre ces groupes, l'armée nationale et la MONUC, provoquant ainsi le déplacement de centaines de milliers de civils.

Les Kivus

Au cours du premier semestre 2007, le Nord-Kivu a été atteint par une nouvelle série de violences déclenchées par l'offensive de Laurent Nkunda contre les FDLR, qui, en retour, a poussé les milices anti-Nkunda à se réarmer, le plus souvent sur la base de clivages ethniques et avec le soutien de Kinshasa. L'émergence de la milice de Nkunda fait suite à une crise interne au sein du RCD mais s'explique aussi par la politique de bras de fer menée par le Rwanda.⁷⁸ Au début de la transition, les radicaux du RCD encouragèrent Nkunda à refuser un poste de commandement régional de l'armée congolaise (FARDC) et donc, à désertir. Avec le soutien rwandais, Nkunda attaqua le gouvernement à Bukavu et Kanyabayonga en 2004. Mais en 2005, sous la pression internationale et compte tenu de l'amélioration des relations entre Kinshasa et Kigali, de nombreux chefs du RCD et rwandais abandonnèrent Nkunda.

Nkunda réapparut au début de l'année 2006. Les offensives de Rutshuru et Sake étaient liées aux préparatifs de la période électorale. De nombreux politiciens et hommes d'affaires locaux, craignant de perdre leur pouvoir à l'issue des élections, lui apportèrent alors leur soutien. Des dizaines de civils périrent dans les affrontements, et les responsables onusiens affirmèrent que les troupes de

⁷⁸ Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°91, *The Transition is Failing: Crisis in the Kivus*, 30 mars 2005.

Nkunda avaient utilisé le viol comme arme de guerre à Rutshuru, et agressé entre 40 et 90 femmes.⁷⁹ Après les combats de Sake, qui provoquèrent 120 000 déplacements internes, le président Kabila demanda à son homologue rwandais de faciliter la conclusion d'un accord. Le 31 décembre, le général John Numbi, alors chef d'état-major des forces aériennes, rencontra Nkunda à Kigali sous la facilitation du général James Kabarebe, le chef d'état-major rwandais.⁸⁰ Ils décidèrent de mixer deux brigades Nkunda locales avec trois brigades de l'armée nationale, en commençant par les officiers. De nombreux Congolais dénoncèrent le fait que les troupes de Nkunda, plus disciplinées allaient prendre rapidement le contrôle de la force mixée, ce qui lui permettrait d'obtenir de nouveaux équipements et de plus hauts salaires.⁸¹ Les autres craintes concernèrent la présence présumée d'anciens combattants rwandais dans les troupes de Nkunda et le refus de ce dernier de rendre ses armes lourdes.

Les deux parties n'ont jamais clairement expliqué ce que chaque partie s'était engagée à accomplir en vertu de l'accord. Nkunda déclara qu'il avait présenté un certain nombre de griefs politiques qui devaient être traités en priorité, notamment le retour de 45 000 Tutsis réfugiés au Rwanda, la libération de quelques dizaines de prisonniers politiques et les opérations contre les FDLR. Son propre sort ainsi que celui de ses officiers n'ont pas non plus été traités : il avait demandé un poste de haut rang dans l'armée nationale, proposant de prendre le commandement militaire sur les Kivus.⁸² Mais pour le gouvernement, l'intégration⁸³ était purement militaire, il ne se serait pas engagé politiquement avec Nkunda.⁸⁴ Sans médiateur officiel et avec un accord de Kigali vague et uniquement verbal, les contradictions persistent. En avril 2007, cinq brigades mixées avaient été créées et déployées au Nord-Kivu, ce qui permit à Nkunda d'étendre son contrôle à Rutshuru, Masisi et Walikale et de conserver sa chaîne de commandement parallèle. Ces unités attaquèrent les FDLR, provoquant le déplacement de

230 000 personnes, tuant des dizaines de civils et créant ainsi davantage de tensions intercommunautaires.⁸⁵

En retour, des milices anti-tutsis ont commencé à réapparaître, avec le soutien possible de Kinshasa, ce qui menace de provoquer une nouvelle escalade du conflit. En juin 2007, cette affaire était devenue tellement difficile à gérer sur le plan politique pour le président qu'il a décidé de changer le commandement militaire et d'engager les préparatifs en vue d'une nouvelle offensive contre Nkunda, envoyant des tonnes d'armes et de munitions dans les Kivus, dont certaines sont, semble-t-il, arrivées jusque dans les milices locales et chez les FDLR.⁸⁶

La mauvaise gestion du processus au Nord-Kivu a eu des répercussions immédiates sur le Sud-Kivu. C'est dans la péninsule d'Ubwari, la plaine de la Ruzizi et les hauts plateaux de Minembwe que la situation est la plus explosive. Les ex-Mai-Mai⁸⁷ et les dissidents ex-ANC banyamulenge⁸⁸ utilisent maintenant l'exemple du *mixage* et la menace de Nkunda pour revenir sur leurs engagements à intégrer l'armée et à accepter le processus de DDR. En réalité, ces milices veulent préserver leurs fiefs économiques et militaires mais les mauvaises conditions de vie et les discriminations ethniques au sein des FARDC expliquent aussi leur opposition à l'intégration. De plus, certains commandants versent des pots-de-vin à des hommes politiques de Kinshasa en l'échange de leur protection, ce qui affecte d'autant plus l'autorité, déjà faible, de l'armée. Bien que Nkunda affirme avoir certains de ces groupes sous son commandement, il s'agit pour la plupart de phénomènes locaux.

Les Rasta, en particulier, un groupe dissident des FDLR qui a absorbé une grande partie de l'ancien groupe mai-mai Mudundu 40, pillent, violent et kidnappent des

⁷⁹ Correspondance électronique de Crisis Group avec un représentant de la MONUC pour les droits humains, février 2007.

⁸⁰ Entretien de Crisis Group avec le général Laurent Nkunda, Kilolirwe, février 2007 ; entretien de Crisis Group avec des représentants de la MONUC, Goma, février 2007.

⁸¹ Entretiens téléphoniques de Crisis Group avec des officiers de l'armée congolaise, Kinshasa, juin 2007.

⁸² Entretien de Crisis Group avec le général Laurent Nkunda, Kilolirwe, février 2007.

⁸³ Le terme officiel est « mixage ».

⁸⁴ Toutes les négociations auxquelles il a participé ont été menées avec le général John Numbi, chef de l'état-major des forces aériennes jusqu'à récemment, qui n'avait pas été autorisé à négocier les demandes politiques.

⁸⁵ Entretien téléphonique de Crisis Group avec des groupes de défense des droits humains et des représentants de la MONUC, avril 2007.

⁸⁶ Entretiens téléphoniques de Crisis Group avec des officiers de l'armée congolaise, Kinshasa, juin 2007.

⁸⁷ Le groupe mai-mai babembe du capitaine Yakutumba a conditionné son intégration dans les FARDC à la fin de l'insurrection sur les hauts plateaux de Minembwe. D'autres groupes mai-mai errent toujours dans les parties centrale et occidentale du Sud-Kivu.

⁸⁸ Groupe dissident d'anciens partisans du général Masunzu, sous le commandement du colonel Rukunda, et anciens partisans de Mutebusi. Le général Masunzu est un chef munyamulenge du Minembwe qui a formé une alliance avec le président Kabila en 2002. Il commande la 112^e brigade FARDC au Sud-Kivu. Le colonel Mutebusi est un ancien officier du RCD qui, avec Nkunda, prit le contrôle de Bukavu en juin 2004. Le gouvernement congolais a lancé un mandat d'arrêt international contre Nkunda et Mutebusi pour insurrection, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

civils contre rançon. Ils pratiquent des représailles systématiques contre les civils dès lors qu'ils se retrouvent sous pression militaire de la MONUC ou de l'armée. Plusieurs villages situés au sud du parc national de Kahuzi-Biega au Sud-Kivu ont été victimes de ces attaques. Si ces attaques ont une portée politique limitée elles sont l'une des conséquences les plus dramatiques de la guerre.⁸⁹

L'Ituri

Ces deux dernières années ont vu une amélioration progressive de la situation sécuritaire. En décembre 2004, la MONUC décida de passer à des modes d'actions plus agressifs, imposant une zone sans armes, menant des opérations de bouclage et de recherche de cache d'armes avec l'armée et abattant des centaines de miliciens, mais aussi de nombreux civils.⁹⁰ Ces opérations permirent la démobilisation de 16 000 combattants. Au même moment, sous la pression internationale, le gouvernement arrêta quatre chefs de guerre de l'Ituri à Kinshasa, quelques mois après leur nomination à des postes haut-gradés dans l'armée. L'un d'entre eux, Thomas Lubanga, fut transféré à La Haye pour comparaître devant la Cour pénale internationale.⁹¹

La MONUC réduisit l'ampleur de ses opérations dans l'Ituri en 2006 en raison de la préparation des élections et du manque de discipline et des violations des droits humains commises par l'armée pendant les opérations conjointes.⁹² Ayant échoué à imposer la démobilisation des combattants, le gouvernement décida alors de coopter leurs chefs. En juillet 2006, il conclut des accords avec les trois principaux commandants, Mathieu Ngudjolo (MRC), Cobra Matata (FRPI) et Peter Karim (FNI), et leur accordant le grade de colonel dans l'armée. Ils refusèrent cependant de quitter l'Ituri et empêchèrent la majeure partie de leurs troupes de rejoindre les points de rassemblement désignés. Ils craignent en effet les arrestations et veulent garder une force de réserve en cas de non application des accords. Seuls quelques 1 000 combattants sur 4 000 estimés, avec peu d'armes, sont arrivés aux points de cantonnement. Le gouvernement, de son côté, n'a pas non plus joué le jeu. Selon un représentant des Nations unies, « lorsque les combattants arrivent, rien n'est prévu pour eux, il n'y a aucune mesure pour les inciter à se démobiliser. C'est ce qui fournit une

excuse aux chefs de milice pour ne pas quitter le maquis ».⁹³

Cependant, avec le retour dans les territoires de Djugu et Irumu de centaines de milliers de réfugiés Hema et de déplacés internes, en provenance de l'Ouganda et du Nord-Kivu, accompagnés de leur bétail et venus récupérer leur terre, le risque d'affrontements intercommunautaires est de nouveau très sérieux. La construction de la paix locale et de nouveaux efforts en matière de DDR sont absolument nécessaires.

Katanga

La situation au Centre et au Nord du Katanga n'était pas très différente, sur le plan opérationnel, de celle observée en Ituri, à la différence près que les chefs maï-maï n'y avaient aucune connexion avec les pays frontaliers mais plutôt des liens familiaux et commerciaux avec le cercle fermé du gouvernement de Kabila. Jusqu'au début de l'année 2006, qui a vu la brigade de la MONUC être déployée au Katanga, les civils qui se trouvaient entre les Maï-Maï errants et les troupes de l'armée indisciplinées et non intégrées étaient dans une situation sécuritaire et humanitaire véritablement précaire. Les chefs maï-maï comme Tshindja Tshindja et Bakanda Bakoka quittèrent le maquis grâce aux incitations financières et aux promesses de pardon. D'autres, comme Makabe, firent profil bas et commencèrent une activité agricole sans abandonner troupes ni armes. À la fin 2005, les FARDC lancèrent une opération visant le plus important groupe maï-maï opérationnel au Centre du Katanga, sous le commandement d'un chef mystique, Gédéon. Elles détruisirent l'ensemble du système de communication du groupe mais ne parvinrent pas à capturer Gédéon et provoquèrent un grand nombre de déplacements de civils, dans des conditions désastreuses.

Le déploiement et le travail de médiation de la MONUC à Mitwaba en avril et mai 2006 ont permis de pousser Gédéon à se rendre et la plupart de ses partisans à se démobiliser. Ce fut l'indication pour d'autres groupes dispersés entre Upemba, Pweto et Dubie de la fin de la guerre. Les casques bleus tentèrent d'en tirer parti en mettant en place des bases mobiles pour faciliter le processus de DDR. Cependant, ces efforts furent en partie entravés par l'insuffisance de fonds disponibles au niveau de la CONADER, l'institution congolaise chargée de gérer les fonds alloués par la Banque mondiale pour les activités de sensibilisation et de réinsertion des anciens combattants. La MONUC tenta d'impliquer le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et les ONG afin

⁸⁹ Les Rasta seraient responsables du massacre de dix-neuf civils à Kanyola, dans le territoire de Walungu, le 26 mai 2007.

⁹⁰ Entretiens de Crisis Group avec des représentants congolais et de la MONUC, juin 2007.

⁹¹ Voir Rapport Afrique de Crisis Group N°114, *Sortir du piège du conflit : promouvoir la bonne gouvernance au Congo*, 20 juillet 2006.

⁹² Entretien de Crisis Group avec un représentant de la MONUC, Kinshasa, janvier 2007.

⁹³ Entretien de Crisis Group avec un représentant de l'UpN, Kinshasa, janvier 2007.

d'assurer la sécurité des Mai-Mai démobilisés et la distribution de kits de réinsertion. Cependant, l'opération se déroula lentement et de manière chaotique et il n'y eut aucun progrès réel en matière de réinsertion des combattants.

Le calme actuel, troublé seulement par de violentes manifestations régulières organisées par des groupes mai-mai démobilisés et mécontents à Kamina et Kalemie contre la CONADER ou des agences des Nations unies, pourrait, donc n'être que passager. Avec des armes et des munitions cachées dans le maquis, les divisions politiques au sein du Balubakat autour des butins et du gouvernement local, le manque de volonté politique aux niveaux national et provincial de poursuivre les principaux chefs de guerre⁹⁴ et de promouvoir le dialogue et la réconciliation à la base, le risque de nouvelles violences dans la province ne peut être exclu.

Groupes armés étrangers

Les FDLR, l'autre grand groupe armé dans les Kivus, ont progressivement perdu de leur pouvoir au cours de la transition, affaiblies par les désertions et une rupture de leurs lignes d'approvisionnement. Elles disposent de 6 000 soldats, soit la moitié de leur effectifs de 2001, parmi lesquels 4 500 sont en mesure de combattre.⁹⁵ Nombre d'entre eux ont épousé des Congolaises et ont une activité d'agriculteurs ou de petits commerçants à temps partiel. Le groupe tire de maigres revenus de la taxation des mines, de routes commerciales et de marchés locaux, et, selon les déserteurs, le moral des troupes est au plus bas. Les FDLR se sont divisées en deux grands groupes, l'un qui compte environ 1 000 combattants sous les ordres du colonel Musare et l'autre, plus important, dirigé par le général Mudacumura. Si Musare a été proche du Ralliement pour l'unité et la démocratie (RUD), parti d'opposition rwandais, aucun des deux groupes n'a de véritable poids politique ou militaire. Cependant, si l'armée lance une forte offensive contre Nkunda, elle pourrait chercher à former des alliances locales avec les FDLR.

Quelques 50 FDLR s'enfuient tous les mois et rentrent au Rwanda avec l'aide de la MONUC, mais compte tenu

d'une surveillance étroite et d'un fort endoctrinement, les désertions demeurent rares : les combattants sont convaincus qu'ils seront arrêtés et tués au Rwanda.⁹⁶ Les FDLR évoluent sur un territoire trois à quatre fois plus grand que le Rwanda et sont regroupés sur cinq ou six zones dans les Kivus. Elles ne représentent plus une menace stratégique pour le Rwanda mais leur présence fait obstacle au démantèlement de la milice de Nkunda, qui l'utilise pour justifier sa politique de recrutement et ses opérations. Nombre des 45 000 Tutsis congolais réfugiés au Rwanda, une source importante de recrutement pour Nkunda, ne rentrent pas au Congo par crainte des FDLR.

Trois autres groupes armés étrangers sont à l'origine de tensions périodiques entre Kinshasa et ses voisins : le Parti pour la libération du peuple Hutu – Forces nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL) burundais, et les groupes ougandais de l'Armée de résistance du seigneur (LRA) et des Forces alliées démocratiques (ADF). La LRA est la seule véritable source de tension régionale. Principalement confinée dans le parc national de la Garamba, dans le district du Bas-Uélé de la Province Orientale, cette milice particulièrement brutale est engagée dans de fragiles pourparlers de paix avec le gouvernement ougandais de Juba mais n'a pas encore amorcé son désarmement et offre régulièrement à Kampala l'occasion de menacer d'intervenir militairement au Congo.⁹⁷ Les ADF, qui se trouvent dans les zones reculées de la chaîne des Rwenzori, disposent maintenant d'une majorité de Congolais dans leurs rangs et se préoccupent davantage de l'exploitation artisanale des mines d'or que de combattre l'Ouganda. Quelques dizaines de combattants des FNL errent toujours dans la plaine de la Ruzizi et la péninsule de l'Ubwari au Sud-Kivu mais ne constituent pas un véritable problème.

2. Dans l'Ouest

Les conflits qui ont émergé entre le gouvernement et l'opposition pourraient dégénérer en émeutes urbaines et en poches de conflit dans l'Ouest où, comme mentionné précédemment, Kabila dispose de peu de soutien. Les habitants de l'Est et du Katanga le voient comme le libérateur des occupations rwandaise et ougandaise et le représentant de leurs intérêts. Mais il n'a jamais créé de liens avec l'Ouest, où il a à peine fait campagne pendant les élections. Son gouvernement est souvent accusé de manifester du mépris pour les habitants de l'Ouest, un

⁹⁴ Makabe vit toujours dans sa ferme de Musao, au nord-ouest de Malemba-Nkulu. Il détient un important stock d'armes et est apparemment entouré de 3 000 Mai-Mai qui n'ont jamais été démobilisés. Gédéon a été entendu par un tribunal militaire en décembre 2006, et sa période de détention a été prolongée jusqu'à la fin de l'instruction de son dossier, en juillet 2007. Cependant, aucune charge n'a été retenue contre lui. Entretien téléphonique de Crisis Group avec des représentants des Nations unies, juin 2007.

⁹⁵ Entretien de Crisis Group avec des anciens combattants démobilisés et des représentants de la MONUC, Goma, février 2007.

⁹⁶ Entretien de Crisis Group, camp de démobilisation de Mutobo, Rwanda. Environ 20 pour cent des combattants du camp ont un compagnon d'armes qui a été tué par les FDLR en cherchant à s'échapper.

⁹⁷ Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°124, *Nord de l'Ouganda : saisir l'occasion d'instaurer la paix*, 26 avril 2007.

sentiment accentué par le rôle important que les swahiliphones de l'Est jouent à Kinshasa et la richesse qu'ils affichent ostensiblement.⁹⁸

Le ressentiment est particulièrement présent chez les plus pauvres, dans les villes. L'opposition a été marginalisée au sein des institutions étatiques et pourrait en tirer profit à des fins politiques en organisant des manifestations à Kinshasa et d'autres points chauds à l'ouest, connus pour leur sentiment anti-Kabila, tels que Mbuji-Mayi, Tshikapa, Matadi et Mbandaka. Environ 75 pour cent des six millions d'habitants de la capitale ne gagnent pas suffisamment d'argent pour répondre à leurs besoins essentiels.⁹⁹ Le chômage est élevé, et les frais d'eau et d'électricité sont exorbitants. Près de la moitié des fonctionnaires ne sont jamais ou rarement payés et environ 60 pour cent ont besoin d'un deuxième emploi pour s'en sortir.¹⁰⁰

Des émeutes se sont déjà déclenchées pour ces raisons. Les employés de l'État ont observé la grève plus de 40 fois en trois ans de transition, provoquant souvent l'arrêt total du fonctionnement des écoles, des hôpitaux ou du service de distribution de l'eau. À cause de la suspension de l'aide budgétaire par les bailleurs de fonds depuis mars 2006, les soldats et fonctionnaires pourraient ne plus être payés. Cela dépendra de l'efficacité du gouvernement. S'il ne répondait pas aux attentes de la population, le mécontentement qui s'ensuivrait pourrait occasionner des émeutes, en particulier si les groupes de la société civile et l'Église catholique, très influente dans la capitale, rejoignent les rangs de l'opposition. Le contrôle des forces armées sera également un facteur déterminant. En 1991 et 1993, les soldats de Mobutu qui n'avaient pas été payés se livrèrent à des pillages dans Kinshasa, tuant des centaines de civils et fournissant ainsi un prétexte à la répression contre la presse et l'opposition. Plusieurs milliers de soldats vivent actuellement dans de terribles conditions dans les camps de Kinshasa.

Les rues de Kinshasa, de Matadi, de Mbuji-Mayi, de Tshikapa et de Mbandaka sont des foyers d'opposition. Ils ne soutiennent pas forcément systématiquement Bemba ou un autre chef de l'opposition mais ils peuvent être mobilisés pour faire face aux forces de police et aux autorités nationales ou pour participer aux grèves et manifestations. Même si ces dernières peuvent probablement être maîtrisées par la police, elles peuvent accélérer la violence et mener à l'assassinat de civils innocents. Les événements de janvier 2007 à Matadi ont peut-être été un avant-goût du genre d'émeute sociale et de réponse sécuritaire qui deviendra monnaie courante.

L'amertume est d'autant plus dangereuse qu'elle se nourrit de l'usage excessif de la force par les services de sécurité, surtout de la part de la Garde présidentielle qui agit en totale impunité, et qui est devenue la source la plus importante d'insécurité dans la capitale. Des groupes d'autodéfense patrouillent dans les quartiers populaires la nuit pour dissuader les troupes de Kabila, par ailleurs pour la plupart swahiliphones de commettre des forfaits.

La militarisation de la capitale et la présence d'un nombre indéterminé d'anciens FAZ¹⁰¹ et d'anciens FAC¹⁰² et de soldats démobilisés dans les provinces occidentales, en particulier l'Équateur, furent des sources d'insécurité pendant la transition et le sont toujours potentiellement, comme en témoigne la hausse de la criminalité. La situation du nord de l'Équateur (territoires du Nord-Ubangui, Sud-Ubangui et de la Mongala), largement dominé par le MLC pendant la guerre, est une source d'inquiétude. Mais d'anciens combattants armés se livrent au braconnage et harcèlent également la population dans l'Est (territoire de la Tshuapa) et le long de la rivière Ubangi dans l'Ouest (axes Buburu-Bomongo et Buburu-Imese¹⁰³). Des soldats démobilisés, dans l'Équateur et ailleurs essayèrent d'empêcher la tenue des élections afin de dénoncer le non-paiement des sommes dues et les problèmes de réintégration, des questions qui n'ont pas été résolues et qui pourraient nuire à l'autorité de l'État dans des territoires habitués aux administrations parallèles qui ont continué à fonctionner pendant la transition.¹⁰⁴

⁹⁸ Parmi eux : Samba Kaputo, conseiller spécial en matière de sécurité (Moba, Katanga) ; Marcellin Cishambo, principal conseiller politique et diplomatique (Bukavu, Sud-Kivu) ; Denis Kalume, ministre de l'Intérieur (Kindu, Maniema) ; Katumba Mwanke, conseiller financier (Lubumbashi, Katanga) ; Jean-Louis Nkulu, ministre près le président (Malemba-Nkulu, Katanga) ; Kikaya bin Karubi, secrétaire particulier (Kindu, Maniema) ; le général Banza, commandant de la Garde présidentielle (Lubumbashi, Katanga) ; et Vital Kamerhe, président de l'Assemblée nationale (Bukavu, Sud-Kivu).

⁹⁹ « DR Congo Urban Profile », Agence américaine pour le développement international (USAID), août 2002.

¹⁰⁰ Correspondance électronique de Crisis Group avec un représentant de la Banque mondiale, juin 2005.

¹⁰¹ Forces armées du Zaïre de Mobutu.

¹⁰² Les Forces armées congolaises, armées de Laurent Désiré Kabila et de Joseph Kabila avant la transition.

¹⁰³ Pendant la guerre, Buburu était une base avancée des anciens FAC soutenue par les troupes du Zimbabwe contre le MLC soutenu par l'Ouganda.

¹⁰⁴ Des progrès ont néanmoins été faits après les événements de mars 2007 dans l'Équateur. Les derniers soldats de l'armée de Bemba ont été intégrés pour la plupart dans les FARDC et la grande quantité d'armes qui se trouvaient surtout à Gbadolite fut placée sous contrôle des FARDC. Entretien de Crisis Group avec des représentants de la MONUC, Kinshasa, avril 2007.

À cette situation s'est ajouté un certain désintérêt international à investir dans l'Ouest du pays. Les donateurs restent concentrés sur l'Est mais sans véritable injection de fonds, le dangereux processus de délabrement des provinces occidentales va se poursuivre.

Les tensions pourraient monter d'un cran après le mois de septembre 2007 si Gizenga ne parvient pas à augmenter le salaire des employés du service public, conformément aux dispositions du généreux accord de Mbudi, signé par le gouvernement et les syndicats du secteur public, le 12 février 2004, mais depuis lors jamais appliqué.¹⁰⁵

IV. CONSOLIDER LA PAIX

Le redoutable défi auquel le président est confronté est celui de gérer sa victoire et de conduire le pays vers la consolidation de la paix et la reconstruction. Ceci implique de capitaliser les succès de la transition et de relancer l'agenda des réformes, un temps mis de côté. Ce n'est pas en ayant recours aux intimidations, à la répression et à la corruption, que le Congo pourra se reconstruire et retrouver une stabilité durable. Le massacre de manifestants à Matadi en janvier dernier, les affrontements de Kinshasa le 27 mars et l'usage effréné de pots-de-vin pour fausser les élections des gouverneurs ont montré que la voie privilégiée par le gouvernement est celle de la domination politique et militaire, plutôt que celle de la négociation et du compromis, pourtant inhérente à la consolidation de la paix et la gouvernance démocratique. Des décisions arbitraires au Parlement ou l'usage démesuré de la force militaire pour mettre fin à l'insurrection de Nkunda au Nord-Kivu pourraient avoir facilement des conséquences négatives et remettre en cause certains des succès enregistrés par le processus de paix, avec des conséquences humanitaires catastrophiques pour les civils. Pour restaurer l'autorité de l'État le nouveau gouvernement devra lier son agenda de réformes à une stratégie politique de construction de la paix.

A. RENFORCER LA DÉMOCRATIE

Le renforcement de la toute nouvelle démocratie est le premier des défis à relever. Les parties s'étaient accordées sur un point essentiel pendant les négociations : la mise en place d'une nouvelle répartition des pouvoirs. Il ne s'agissait pas seulement d'organiser des élections et de donner au président en exercice une nouvelle légitimité ; il s'agissait de changer en profondeur le mode de gouvernance et de mettre effectivement en place les réformes prévues par la nouvelle Constitution.

1. Assurer un équilibre des pouvoirs

Depuis la fin des années 1960, tous les pouvoirs ont été concentrés au Congo dans les mains de l'exécutif à Kinshasa. Cette centralisation, accentuée encore par le système du parti-État, était la marque de fabrique du règne de Mobutu, motivée à la fois par l'instabilité et les tentatives de sécession des années 1960 et la nécessité de réprimer toute opposition. Le renforcement de la démocratie nécessite avant tout d'assurer un équilibre des pouvoirs dans le pays, que ce soit entre les différents pouvoirs institutionnels ou encore entre l'État central et les provinces, conformément à la nouvelle Constitution.

¹⁰⁵ L'accord, qui n'est pas contraignant, prévoit l'augmentation des salaires du secteur public, en mettant en place une échelle de salaires comprise entre 200 à 2000 dollars, soit une augmentation par dix de l'actuelle échelle des salaires, allocations extra-salariales non comprises. - L'accord n'a jamais été respecté. À la place, le gouvernement a accordé aux fonctionnaires des augmentations des allocations transport et logement. Les syndicats du secteur public ont déjà déclenché plusieurs grèves afin d'obtenir la mise en œuvre de l'accord. Dans son discours programme du 24 février 2007, le Premier ministre Gizenga promet de faire respecter l'accord et même d'aller au-delà. Le projet de loi budgétaire en discussion au Parlement prévoit une première vague d'augmentations en septembre-octobre pour les plus bas salaires. « Budget 2007, un deuxième test pour Gizenga », *Le Potentiel*, 26 mai 2007.

Promouvoir le principe de responsabilité et la transparence est un défi politique qui exige de la part des autorités d'affronter les intérêts constitués de l'élite politique. Les tentatives faites pour renforcer la transparence ont permis de dévoiler des cas de corruption mais n'ont pas abouti à ce que des responsables rendent effectivement des comptes. Les réformes doivent être institutionnalisées : les tribunaux, les assemblées, la presse et les organes de contrôle budgétaire doivent être renforcés et isolés des réseaux clientélistes. Le Parlement doit être utilisé comme la première instance de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Le système judiciaire et l'administration doivent être préservés des interférences constantes du politique.

La réforme de la justice proposée par le gouvernement ne comprend pas certains changements majeurs prévus par la Constitution : le remplacement de la Cour suprême par une Cour constitutionnelle, un Conseil d'État et une Cour de Cassation afin de rationaliser le système judiciaire ; le renforcement de l'indépendance de la justice en reconnaissant au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de nommer, promouvoir et révoquer les juges ; et la limitation des interventions de la sphère politique dans les affaires judiciaires, notamment par le biais de la création, dans les assemblées nationales et provinciales, de commissions juridiques chargées d'évaluer le travail du Conseil supérieur de la magistrature.¹⁰⁶

La décentralisation pourrait considérablement promouvoir la résolution des conflits et la responsabilité devant la loi en rapprochant décideurs et citoyens, en obligeant les décideurs à rendre des comptes et en renforçant la culture du dialogue et de la coopération entre le gouvernement central et les provinces. Toutefois, si elle n'est pas mise en œuvre correctement, la décentralisation pourrait entraîner une explosion des dépenses publiques, davantage de corruption et de conflits au sujet du partage des ressources, tant au niveau national qu'au niveau local. À terme, le rétablissement de l'autorité de l'État pourrait être remise en cause dans l'ensemble du pays.

La mise en œuvre de la décentralisation a déjà été entachée par toute une série de manipulations, l'élection truquée de certains gouverneurs et la tentative du ministre de l'Intérieur de restreindre l'autonomie administrative et financière des provinces en offrant des postes clef à des personnes de confiance et en minimisant la part des

revenus nationaux laissée à la gestion des provinces.¹⁰⁷ Le processus de décentralisation restera incomplet si le Parlement n'adopte pas rapidement la loi organique établissant la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et ne s'accorde pas, avec les bailleurs de fonds, sur un calendrier réaliste pour l'organisation de futures élections.¹⁰⁸

Selon l'article 175 de la Constitution, les provinces sont habilitées à gérer 40 pour cent des recettes fiscales nationales, ce qui devrait leur permettre de quadrupler leurs budgets actuels et d'investir, de manière importante, dans des infrastructures. D'ici moins de deux ans, les onze provinces actuelles vont être divisées pour former 26 nouvelles entités, chacune disposant d'instances dirigeantes et d'une administration locale. Ces réformes sont nécessaires mais elles pourraient créer de sérieuses turbulences. Il n'est pas certain que toutes les provinces aient la capacité de faire fonctionner une administration autonome.¹⁰⁹ Sans fonds de péréquation, l'écart risque de se creuser entre, d'une part les provinces riches en ressources minières et les provinces frontalières, et d'autre part, les provinces enclavées et rurales. Sans véritable système de contrôle, la décentralisation pourrait également créer une nouvelle couche de bureaucratie corrompue, transposant au niveau local les problèmes actuels du gouvernement central, et sans apporter de changer positif sur le terrain.

La délimitation de nouvelles frontières conformément à la loi sur la décentralisation (art. 4) et le partage des richesses entre les nouvelles entités risquent de raviver des tensions intercommunautaires dans diverses provinces, notamment au Kasai occidental et au Katanga.¹¹⁰ La

¹⁰⁷ Dans le projet de loi de finances soumis au Parlement en juin 2007, le gouvernement a proposé d'affecter moins de 10 pour cent des recettes fiscales nationales aux provinces et non les 40 pour cent prévus par la Constitution.

¹⁰⁸ Le projet de loi organique sur la CENI a été adopté en Conseil des ministres le 12 juin 2007 et est maintenant à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Le gouvernement souhaite apparemment accélérer le processus électoral en délimitant les différents niveaux de l'administration par décret et en organisant toutes les élections locales simultanément dans tout le pays. Un projet certainement irréalisable d'un point de vue logistique sans soutien financier comparable à celui que les bailleurs de fonds avaient fourni pour les élections nationales de 2005-2006. La communauté internationale encourage plutôt l'organisation d'élections locales en cascade, c'est-à-dire quatre ou cinq en même temps dans plusieurs provinces.

¹⁰⁹ Certaines estimations indiquent que le chiffre actuel de 110 ministres provinciaux pourrait rapidement passer à 260.

¹¹⁰ Au Kasai occidental, les groupes non Lulua s'opposent au nouveau découpage provincial, demandant à ce que tous les territoires dans lesquels les non Lulus sont majoritaires soient regroupés au sein d'une même province et que les Lulus soient

¹⁰⁶ Entretien de Crisis Group avec le syndicat des juges, Kinshasa, janvier 2007. Le Conseil supérieur de la magistrature actuel est déjà censé superviser la nomination des juges de manière indépendante. Cependant, il est en pratique composé de personnes proches du pouvoir ce qui ne permet pas de garantir l'indépendance de la justice.

décentralisation va créer aussi une source importante de contentieux entre le gouvernement central et les provinces, comme l'a démontré la rencontre entre les présidents des assemblées provinciales à Matadi le 20 mai 2007. À cette occasion, les provinces ont réaffirmé leur autonomie financière et administrative et menacé de saisir la Cour suprême si le gouvernement central continuait à bloquer le transfert immédiat à leur profit de 40 pour cent des recettes fiscales nationales.

Face à ce risque, le ministre de l'Intérieur et les provinces ont mis en place une commission conjointe chargée d'examiner les modalités du transfert des ressources d'ici au 1^{er} septembre. Elle doit présenter ses conclusions préliminaires devant le Parlement au mois d'août pour approbation avant le 1^{er} septembre. En même temps, l'Assemblée nationale devra voter les lois sur la décentralisation et la création du fonds de péréquation. La première est déjà inscrite sur son agenda. Elle définit les rôles et pouvoirs des entités décentralisées et prévoit (art. 155) la division des recettes fiscales nationales entre le gouvernement central, les provinces et les entités territoriales décentralisées en vertu des principes constitutionnels mais ne précise pas le mode de calcul de la base d'imposition.

Seule la Constitution fournit une indication à ce sujet : les impôts doivent être prélevés à la source (art. 175). À l'heure actuelle, les biens ne sont taxés que dans un nombre limité de provinces, principalement au Bas-Congo, dans le Katanga (aux principaux postes frontaliers respectivement de Matadi et Kasumbalesa) et à Kinshasa (qui est assimilée à une province) pour ce qui concerne des produits comme les diamants, le pétrole et le bois. Si le système de perception des taxes n'était pas modifié, Kinshasa province recevrait 38 pour cent des 40 pour cent de recettes fiscales nationales à transférer aux provinces ; le Bas-Congo 33 pour cent et le Katanga 19 pour cent, laissant ainsi seulement 10 pour cent du total des 40 pour cent aux huit dernières provinces. Dans deux ans, lorsque les 11 provinces seront au nombre de 26, la situation pourrait devenir encore plus ingérable et inégalitaire. Le système de prélèvement à la source

rassemblés dans une autre. Au Katanga, la création probable de quatre nouvelles entités va certainement rouvrir le débat sur le partage des ressources entre le district du Haut-Katanga riche en ressources minières et les autres districts. L'avenir de la zone de Kolwezi, riche en ressources minières, gérée jusqu'ici comme un district autonome est également en jeu. Son intégration dans une future province du Lualaba est contestée par un député AMP, Vano Kiboko, qui craint que les natifs de Kolwezi, les Basanga, soient rapidement submergés par les populations du territoire de Lualaba, les Lunda, et privés de leur richesse. Kiboko, également président de l'association socioculturelle de Basanga, a rendu le débat public et la tension monte dans la ville à ce propos.

devra donc être introduit avec précaution, après consultation des experts nationaux et internationaux.

Le gouvernement central et les provinces vont également devoir s'entendre sur la mise en place du fonds de péréquation prévu à l'article 181 de la Constitution. Il doit normalement être financé par une contribution annuelle du Trésor public à concurrence de 10 pour cent des recettes fiscales nationales mais il ne devra servir qu'à financer les dépenses d'investissement des provinces et non leur dépenses courantes.¹¹¹ Le débat s'annonce donc difficile et pourrait durer plusieurs mois avant que l'Assemblée nationale, le Sénat et la commission conjointe ne se mettent d'accord sur un texte définitif. Quoi qu'il en soit, ces consultations entre le gouvernement central, le Parlement et les provinces représentent un développement pour le moins positif qui doit être encouragé par les bailleurs de fonds.¹¹² La capacité du Congo à échapper à une nouvelle crise dépend de l'aboutissement de ces débats, qui doivent préparer le terrain pour le redressement économique du pays.

2. Démocratiser la gestion des ressources

Le Congo est un pays dévasté mais ses ressources naturelles, si elles sont correctement gérées, pourraient devenir le moteur d'un redressement économique rapide. À la différence des années 1990, la demande internationale en matières premières est dynamique et les investisseurs veulent avoir de nouveau accès à ses gigantesques réserves. Malheureusement, la capacité du Congo à bénéficier de ce nouvel intérêt est plutôt limitée. Avant et pendant la transition, les autorités ont signé, dans un manque total de transparence, des contrats miniers et forestiers qui privent l'État de milliards de dollars de revenus. De nombreux rapports, nationaux et internationaux, ont déjà dénoncé les irrégularités observées dans ces contrats, notamment dans le secteur minier.¹¹³

¹¹¹ Entretien téléphonique de Crisis Group avec des spécialistes du budget congolais, juin 2007.

¹¹² La Banque mondiale fournit 50 millions de dollars pour l'assistance technique au processus de décentralisation. Du 26 au 28 juin, le PNUD, le gouvernement et les représentants provinciaux et de la société civile se sont réunis pour discuter des détails du système de prélèvement à la source et d'autres questions techniques liées au processus de décentralisation.

¹¹³ « Appel international en faveur de la révision des contrats miniers en RDC », 13 mars 2007, consultable sur <http://www.congolite.com/economy82.htm>, signé par un groupe d'organisations non gouvernementales (ONG), dont 11.11.11 (coalition d'ONG, syndicats et groupes militants, Belgique), ASADHO/Katanga (Association africaine de défense des droits de l'homme, Kinshasa), le Bank Information Center, Washington, Broederlijk Delen (groupe

Au départ, le gouvernement ne semblait pas particulièrement disposé à ouvrir le débat au sujet de ces contrats. Certains conseillers du Premier ministre Gizenga craignaient que l'ouverture d'un débat ne fasse fuir les investisseurs. D'autres avaient peur des conséquences politiques, sachant que des conseillers du président Kabila étaient impliqués dans la plupart des contrats et que le président avait été soutenu par nombre d'investisseurs étrangers¹¹⁴ en raison notamment du fait qu'il était vu comme le garant des contrats.¹¹⁵

La situation a cependant changé et de plus en plus de responsables et de parlementaires, y compris au sein de la coalition au pouvoir, se montrent critiques à l'égard de ces contrats. En avril 2007, le gouvernement prit deux décisions importantes. Le 3 avril, le ministre de l'Environnement Didace Pembe (PDC) annula 21 projets de développement forestiers dont certains avaient été accordés en violation du décret de 2005, instaurant un moratoire sur l'octroi de nouvelles concessions forestières. Même si les plus grandes entreprises forestières, comme Safbois, Sodefor, Siforco et Soform n'ont pas été touchées, trois millions d'hectares sont revenus à l'État.

militant, Belgique), CEPAS (Centre d'études pour l'action sociale, Kinshasa), Fatal Transactions (campagne internationale pour un système efficace de contrôle du commerce de matières premières provenant des zones de conflit), NiZA (Institut néerlandais pour l'Afrique australe, Amsterdam), RODHECIC (Réseau d'organisations des droits humains et d'éducation civique d'inspiration chrétienne, réseau d'ONG, Kinshasa), RAID (Rights and Accountability in Development, ONG basée à Oxford, Royaume-Uni) ; « L'État contre le peuple : la gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République démocratique du Congo », NiZA, mars 2006, consultable sur http://ipisresearch.be/publications_report.php (site Internet de l'International Peace Information Service basé à Anvers, Belgique) ; « Ruée et ruine, le commerce dévastateur des ressources minières dans le Sud du Katanga en République démocratique du Congo », Global Witness, septembre 2004 ; « Une corruption profonde », Global Witness, juillet 2006 ; Commission Lutundula à l'Assemblée nationale, rapport sur les contrats miniers et d'autres natures signés entre 1996 et 2003, juin 2005.

¹¹⁴ La liste non exhaustive comprend le groupe Georges Forrest, l'entreprise Anvil Mining, Kamoto Oliveira Virgule, Meteorex, Phelps Dodge, Somika, Chemaf, First Quantum, l'entreprise East China, Marc Rich RSA. Voir « Une corruption profonde », Global Witness, op. cit., p 43 ; « L'État contre le peuple : la gouvernance, l'exploitation minière et le régime transitoire en République démocratique du Congo », NiZA, op. cit. ; « Ruée et ruine », Global Witness, op. cit. ; « Rapport final du Groupe d'experts », op. cit. ; entretiens téléphoniques de Crisis Group avec des représentants congolais, juin 2007.

¹¹⁵ Entretien téléphonique de Crisis Group avec des représentants congolais, juin 2007.

Le 10 avril, le ministre des Mines Kabwelulu (PALU) annonça la création d'une commission spéciale chargée de la révision de 63 contrats miniers signés entre 1996 et 2003.¹¹⁶ Mise en place le 15 mai avec le concours d'experts congolais, de l'Open Society initiative for Southern Africa (OSISA), de la Fondation Carter et du Cabinet Rothschild, la commission devrait présenter son rapport d'ici mi-août. Selon le ministre, l'objectif est de renégocier les contrats pour assurer à l'État et à sa principale compagnie minière, Gécamines, des accords plus avantageux. Dans certains cas, cependant, le gouvernement pourrait être obligé de demander au Parlement d'annuler purement et simplement les contrats.¹¹⁷ Toutefois, la commission ne dispose que de trois mois pour revoir en détail tous ces contrats et il n'est pas exclu qu'elle ne propose, in fine, que des recommandations superficielles.

Les bailleurs de fonds tels que les États-Unis, la Belgique, l'Afrique du Sud, le Canada, la Chine et la France, qui ont parfois joué un rôle dans la signature de ces contrats, doivent appuyer le processus, ce qui apporterait davantage de crédibilité à leurs appels à la promotion d'une culture de responsabilité et de contrôle, de la transparence et de la bonne gouvernance et améliorerait le climat des affaires. Des efforts supplémentaires sont nécessaires à moyen terme pour réorganiser ces secteurs stratégiques. La signature de contrats de concessions minières et les transferts financiers entre le gouvernement et les compagnies privées devraient se faire aux principes de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI).¹¹⁸ Les gouvernements des pays d'origine de ces multinationales devraient faire de la publication des revenus, notamment dans les secteurs miniers et forestiers, l'une des conditions pour que ces compagnies puissent être cotées en bourse, bénéficient de crédits à l'exportation ou encore aient accès aux prêts garantis par les institutions financières internationales. Les mécanismes de surveillance doivent être renforcés de manière à ce que les nouveaux contrats soient équitables et que les dispositions environnementales, financières et sociales contenues dans les contrats existants soient respectées.

¹¹⁶ Voir « Congo-Kinshasa: Dollars and mines », *Africa Confidential*, vol. 48 N° 11, 25 mai 2007.

¹¹⁷ Entretiens téléphoniques de Crisis Group avec l'OSISA, juin 2007.

¹¹⁸ Le Congo s'est engagé dans cette initiative, qui n'exige pas la publication de tous les contrats. L'EITI a été lancé par le Premier ministre Tony Blair au Sommet mondial sur le développement durable, à Johannesburg en septembre 2002. Son objectif est d'accroître la transparence dans les versements faits par les entreprises de l'industrie extractive aux gouvernements et aux entités qui leur sont liées ainsi que la transparence dans l'utilisation de ces recettes perçues par les gouvernements.

Les bailleurs de fonds devraient mettre à disposition des experts chargés d'assister le Parlement dans la surveillance du secteur des ressources. Le gouvernement devrait aussi faire appel à des ONG internationales qui disposent d'une expertise pour assurer un contrôle indépendant.¹¹⁹ Enfin, la proposition du vice-président de l'Assemblée nationale, Christophe Lutundula,¹²⁰ mérite d'être prise en considération : la mise en place d'une haute autorité en charge de surveiller la gestion des ressources nationales, disposant d'un pouvoir de surveillance, d'amendement et de régulation.

B. AMÉLIORER LA SÉCURITÉ

La persistance de l'insécurité et de l'anarchie dans certaines parties du pays exige une action rapide de la part des autorités. Cependant, il est essentiel que le gouvernement adopte une approche globale et qu'il résiste à la tentation de se lancer dans des initiatives militaires spectaculaires qui pourraient facilement se retourner contre lui. En dépit de la faiblesse des FARDC, l'option militaire, de préférence aux initiatives politiques et diplomatiques sérieuses, sont privilégiées pour mettre fin aux conflits locaux. Tout progressant dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, il est essentiel de lancer au niveau local des initiatives de paix globales comprenant toute une série de mesures diplomatiques, financières, sécuritaires et politiques et d'impliquer les institutions provinciales dans leur mise en œuvre. La mobilisation du soutien local, la lutte contre l'impunité et la réconciliation doivent être des éléments clef de ces plans d'actions.

1. De nouvelles forces de sécurité

Les forces de sécurité manquent de ressources, d'équipement et de formation. À l'exception de quelques unités d'élite, leur capacité opérationnelle est très faible,¹²¹ et elles deviennent une menace grandissante pour les populations locales qu'elles sont censées protéger. Cette

situation est en partie le résultat d'un manque de financement et à des déficiences au niveau du commandement.¹²² Mais leur inefficacité, leur corruption et les abus de pouvoir qu'elles commettent s'explique aussi par de graves problèmes structurels et institutionnels. Les réseaux clientélistes et les chaînes de commandement parallèles les traversent de toute part et compromettent leur efficacité. Toute tentative de réforme doit donc être aussi bien politique que technique.

Les récentes nominations à la tête des FARDC peuvent contribuer à résoudre une partie de ces problèmes, bien qu'elles aient été prises en réaction à la dégradation de la sécurité dans l'Est.¹²³ Mais pour obtenir des changements en profondeur, il faudra bien plus que le simple remplacement des officiers corrompus par d'autres plus expérimentés et honnêtes. Des réformes structurelles sont également nécessaires, et les mécanismes de contrôle internes et civils doivent être créés ou renforcés.

L'organisation d'un débat au Parlement devrait constituer une première étape dans la réforme de la police et des FARDC. Un livre blanc sur la réforme de la police a été présenté au mois de mai. Les différents recensements des effectifs de l'armée menés par l'UE et l'Afrique du Sud ainsi que l'audit préparé par la Belgique pourraient servir de base à une analyse plus en profondeur de l'avenir

¹²² « Les élections approchent, l'impunité perdue au Katanga, l'armée congolaise et les commandants maï-maï doivent être inculpés de crimes de guerre », Human Rights Watch, 21 juillet 2006 ; « RD Congo : mettre un terme aux affrontements au sein de l'armée au Nord-Kivu, des civils ont été tués et blessés dans les combats entre factions de l'armée rivales », Human Rights Watch, 14 août 2006 ; « RD Congo : l'armée enlève des civils et les contraint au travail forcé », Human Rights Watch, 16 octobre 2006.

¹²³ Le 13 juin 2007, le président Kabila a procédé à d'importants changements à la tête des services de sécurité. Le lieutenant-général Dieudonné Kayembe a été nommé chef de l'état-major général à la place du lieutenant-général Kisempia, accusé de corruption. L'ancien chef d'état-major des forces aériennes, le général Numbi, critiqué pour sa mauvaise gestion du processus de mixage dans les Kivus, a été remplacé par le général Rigobert Massamba mais a été nommé inspecteur général de la Police nationale. Le général Amisi est resté à la tête de la force terrestre et Didier Etumba a été nommé à la tête de la force navale. Kabila a également nommé Jean-Pierre Darwezi à la tête de l'Agence nationale de renseignements (ANR) à la place de Mira Njoku, le général Kitenge Tundwa à la tête du service de renseignements militaires (ex-DMIAP) et le général Damas Kabulo au secrétariat général à la Défense. L'ancien chef des services spéciaux de la police, le colonel Raus Chalwe, directement impliqué dans l'assassinat et la torture de partisans de Bemba lors des répressions de mars 2007 à Kinshasa, a été envoyé au Bas-Congo en tant que nouvel inspecteur provincial de la police.

¹¹⁹ Un tel arrangement a déjà eu lieu au Cambodge entre le gouvernement et Global Witness. La Banque mondiale a financé l'ONG pour qu'elle surveille les secteurs gouvernementaux qui étaient chargés de la gestion des activités dans le secteur forestier.

¹²⁰ Pendant la période de transition, Lutundula a dirigé une Commission spéciale à l'Assemblée nationale chargée d'auditer les contrats, miniers et d'autre nature, que les rebelles et le gouvernement avaient signés entre 1996 et 2003. Son rapport, rendu en juin 2005, concluait que des dizaines de contrats étaient soit illégaux soit d'une valeur limitée pour le développement du pays et devraient être résiliés ou renégociés. Le Parlement n'a jamais examiné ce rapport.

¹²¹ Entretien téléphonique de Crisis Group avec la MONUC, juin 2007.

des forces de sécurité nationales. L'exercice devrait inclure un examen des principaux défis internes et externes en termes de sécurité, une évaluation des changements structurels nécessaires dans la chaîne de commandement et l'arrêt d'un calendrier pour mener à leur terme les processus d'intégration et de démobilisation dans l'armée et la réduction des effectifs dans la police.¹²⁴

Le rôle de la Garde présidentielle devrait être reconsidéré à la lumière de son action lors des affrontements de Kinshasa du 22 au 24 mai et de sa fréquente implication dans des actes de violence à l'encontre des civils, en particulier à Kinsangani.¹²⁵ Il faudrait réfléchir à une importante réduction de ses effectifs et à l'intégration du reste du personnel dans les forces armées régulières. L'idée de les transférer au sein des forces de police devrait être abandonnée dans la mesure où elle pourrait mener à la militarisation de la police et compromettre les efforts faits pour renforcer son respect pour les droits humains et les valeurs démocratiques. Les anciens Gardes présidentiels pourraient plutôt intégrer les FARDC dont ils pourraient accroître les capacités opérationnelles.

La phase de réflexion initiale pourrait être lancée en interne mais elle devrait être suivie de grandes consultations avec les députés et la société civile afin d'obtenir l'adhésion active de la population au processus de réforme. Au terme de cet exercice, le gouvernement devrait présenter des livres blancs aux partenaires étrangers pour poursuivre le débat et solliciter leur aide.

En même temps, le gouvernement devrait demander au Parlement d'adopter des lois permettant de faire de l'armée une structure rationnelle et de l'isoler des interférences politiques.¹²⁶ Les commissions de défense et de sécurité du Parlement devraient bénéficier de plus d'équipements et de personnel technique afin de réaliser des audits annuels. L'inspecteur général, chef de la surveillance interne de l'armée, devrait disposer des fonds et de l'indépendance nécessaires pour mettre un terme aux pratiques de détournement de fonds. Le ministre de la Défense devrait nommer un médiateur pour enregistrer les plaintes concernant les violations des droits humains et pousser les tribunaux militaires à être plus efficaces.

Les abus font maintenant partie de la culture de la police et de l'armée, en grande partie à cause du manque de

responsabilité devant la loi. En dépit de graves violations des droits humains, les rares procès qui sont instruits ne concernent généralement pas des officiers de grades supérieurs à celui de capitaine, puisque les officiers plus gradés sont protégés par les hauts commandements, souvent complices des détournements de fonds. Au vu de la récurrence des abus commis pendant la guerre impliquant des officiers se trouvant aujourd'hui à des postes de responsabilité, des enquêtes approfondies pourraient déstabiliser le pays. Il faut donc trouver un équilibre entre un certain accommodement et la mise en œuvre de la justice qui, quoi qu'il en soit, découragera de nouveaux abus. Un programme de probation (*vetting*) de la police et de l'armée devrait être lancé pour exclure un nombre limité d'officiers dont les abus sont prouvés de manière irréfutable.¹²⁷

Malheureusement, des chances de voir s'engager une telle réforme de l'armée sont minces : ces trois derniers mois, le président Kabila, le ministre de la Défense Chikez et le ministre de l'Intérieur Numbi se sont prononcés contre toute approche multilatérale dans la coopération en faveur d'une réforme de l'armée. Mettant en avant la souveraineté nationale, ils plaident pour un retour à une coopération militaire bilatérale et traditionnelle et pour une approche à la carte. Selon eux, cela permettrait au Congo de recevoir une meilleure assistance de la part de chaque partenaire et éventuellement d'entraîner la levée des embargos sur les armes du Conseil de sécurité et de l'UE.¹²⁸ En pratique, cependant, il est probable que cela conduirait à reporter à nouveau les réformes et à conforter la position des radicaux. La nomination au poste d'inspecteur général des armées du général Olenga, dont la réputation a été écornée par son implication dans des trafics d'armes

¹²⁴ Les experts estiment que les effectifs de l'armée ne devrait pas dépasser 90 000 membres, Garde présidentielle comprise, contre 170 000, officiellement aujourd'hui.

¹²⁵ Entretien de Crisis Group avec des représentants de la MONUC, Kinshasa, juin 2007.

¹²⁶ Ces lois sont la loi organique sur l'organisation de la police nationale, les lois sur les statuts militaires, la gestion financière de l'armée, de la Garde présidentielle et l'organisation du Haut conseil de la Défense.

¹²⁷ Le *vetting* est un procédé non-juridique de filtration des services de sécurité sur la base des crimes et abus commis par le passé. Les coupables sont exclus du service. La procédure de preuve est bien moins contraignante que lors d'un procès. Les coupables perdent leur emploi mais ne sont pas nécessairement poursuivis en justice. Ce procédé a été utilisé par les missions des Nations unies en Bosnie, au Kosovo, en Haïti et au Timor-Leste avec des résultats variables. Le processus doit être impartial, rechercher les abus commis par tous les membres de tous les anciens groupes de belligérants. Il devrait également être flexible, prendre en considération les circonstances dans lesquelles les abus ont eu lieu ainsi que les éventuelles initiatives positives prises par l'individu lors du processus de paix. Les personnes exclues doivent avoir la possibilité de faire appel à la décision en toute transparence.

¹²⁸ Le 13 juin 2005, l'Union européenne a adopté la position commune 2005/440/CFSP du Conseil relative à l'intégration par la RDC des mesures imposées par la position commune 2002/829/CFSP ainsi que celles de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1595 (2005).

pour le compte du président Kabila et de son père, est à ce titre symptomatique.

2. Mettre fin aux conflits locaux, régler le problème des groupes armés étrangers

En dépit de la demande adressée par le Conseil de sécurité pour que le gouvernement congolais élabore un plan de paix pour l'Est du pays,¹²⁹ aucun véritable progrès n'a été enregistré. À l'inverse, depuis le mois de mai, le gouvernement a pris une série de initiatives confuses, alternant menaces contre Nkunda, importants changements à la tête des forces de sécurité et renforcement des huitième et dixième régions militaires tout en cherchant, en vain, à organiser une table ronde à Kinshasa sur les relations intercommunautaires dans les Kivus et en affirmant de nouveau faire du règlement du problème FDLR une priorité.

S'il veut mettre fin aux conflits locaux, le gouvernement doit élaborer des stratégies *politiques* globales dans chaque province affectée (Nord et Sud-Kivu, Province orientale, Katanga). Compte tenu des récents événements, la priorité devrait être donnée aux Kivus. Cette approche politique ne devrait pas être limitée à l'intégration ou au désarmement de groupes armés mais elle devrait plutôt se concentrer sur la résolution des causes des conflits, notamment sur les relations régionales, l'accès à la terre, l'exploitation des ressources naturelles et la réconciliation entre les communautés. Les autorités devraient reconnaître qu'il n'y a pas de solution militaire à la situation dans les Kivus et cesser les préparatifs en vue d'une dangereuse confrontation armée avec Nkunda.

Une initiative efficace pour désamorcer les tensions dans les deux provinces devrait inclure un plan politico-militaire élaboré avec la MONUC, l'envoi au Rwanda d'une mission de haut-niveau en vue d'obtenir son soutien, le lancement d'une grande campagne de sensibilisation de la population sur l'initiative de paix, l'arrêt d'un calendrier pour l'intégration des brigades, l'ouverture d'une table ronde avec les principales parties prenantes et la relance des efforts afin d'accélérer le retour des combattants des FDLR au Rwanda. Les dimensions économiques du conflit et les blessures de la guerre doivent aussi être

abordées de manière appropriée en révisant les contrats signés pendant la guerre et en lançant une initiative sur la justice transitionnelle.¹³⁰

L'avenir personnel de Nkunda ne devrait pas faire obstacle à la stabilisation et devrait être traité de manière non-politique. Le gouvernement pourrait, par exemple, porter la situation des Kivus devant le TPI, tandis que le Procureur pourrait, de son côté, lancer sa propre enquête. Dans tous les cas, si le gouvernement possède des preuves attestant que Nkunda ou d'autres ont commis des crimes atroces, tels que le viol comme arme de guerre, il devrait les présenter immédiatement devant le TPI. Le Procureur pourrait ensuite conduire une enquête impartiale sur tous les abus commis dans les Kivus ces dernières années et inculper les principaux responsables. Une enquête du TPI neutraliserait Nkunda politiquement et en ferait un paria international, comme les chefs de la LRA en Ouganda, tout en lui garantissant, ainsi qu'à ses hommes, un procès équitable. Cela inciterait également la MONUC, le Rwanda et l'Afrique du Sud à apporter leur aide à l'enquête internationale et à toutes les arrestations.

De la même manière, le gouvernement pourrait poursuivre le processus de neutralisation des groupes armés étrangers sur son territoire en s'engageant bilatéralement avec le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi et en utilisant au mieux les cadres de coopération qui ont été créés avec l'aide de la communauté internationale. Le mécanisme de la Tripartite +, lancé et soutenu par les États-Unis, a notamment permis d'améliorer les relations avec le Rwanda, en mettant fin aux attaques verbales de part et d'autre et en imposant d'avoir recours à la coopération pour régler les problèmes de sécurité communs aux deux pays. Ces efforts devraient être encouragés et renforcés en procédant à la réouverture des ambassades, en établissant des mécanismes opérationnels communs de contrôle des frontières et en partageant le renseignement sur les déplacements des FDLR. Un mécanisme similaire devrait être mis en place entre le Congo, l'Ouganda et le Soudan, avec l'appui des États-Unis et du Royaume-Uni et en collaboration avec la MONUC et la mission des Nations unies au Soudan (UNMIS), pour traiter du problème posé par la LRA, aux niveaux diplomatique, de la planification conjointe et de la coordination des opérations.

Le pessimisme international à l'égard de la situation au Congo ne cesse de grandir, mais en réalité la communauté internationale est simplement confrontée aux conséquences de son incohérence pendant la transition. Le cadre approprié pour gérer les défis de la période post-électorale n'avait pas été négocié. Il est aujourd'hui urgent d'établir

¹²⁹ « Prie instamment le Gouvernement d'élaborer de toute urgence, au titre de son effort pour asseoir son autorité à travers toute la République démocratique du Congo et en étroite coordination avec la MONUC, un plan pour assurer la sécurité dans l'Est du pays, notamment en menant à bien le désarmement, la démobilisation, le rapatriement ou la réinstallation, et la réinsertion des combattants étrangers et congolais et en promouvant la réconciliation nationale, le redressement et le développement dans la région », résolution 1756 du Conseil de sécurité, paragr. 11, 15 mai 2007.

¹³⁰ Crisis Group présentera dans un prochain rapport les détails d'un règlement politique global au Nord-Kivu.

un nouveau partenariat ambitieux qui puisse faciliter la consolidation de la paix.

C. UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL RENOUELÉ

Pendant la transition, la communauté internationale a apporté un soutien essentiel au processus électoral mais a connu un échec sur deux fronts : en premier lieu, elle n'a pas su créer d'espace pour faire émerger une alternative politique aux belligérants Kabila et Bemba ; ensuite, elle n'a pas pu négocier un changement dans le système de gouvernance. L'idée était que des discussions seraient ouvertes sur ce dernier point après les élections, non par grâce à des pressions mais sur la base d'une négociation, avec le soutien direct de Kabila.¹³¹ Certains pays européens et le département des Nations unies pour le maintien de la paix (DOMP) tentèrent en vain de créer un mécanisme de coordination post-électorale pour remplacer le CIAT et de maintenir les consultations politiques internationales ouvertes pour aborder les problèmes encore non résolus du processus de paix.

Plusieurs groupes d'experts¹³² ont émis des recommandations en direction de la communauté internationale pour qu'elle assiste les pays en situation de post-conflit pendant les premières années suivant la fin de la transition, non seulement en envoyant des forces de maintien de la sécurité mais aussi en mettant en place de solides mécanismes de surveillance politique. Mais celle-ci a choisi de limiter son engagement au Congo au maintien d'une MONUC reconfigurée - s'occupant principalement des questions de sécurité et sans véritable moyen de pression sur les questions politiques et de droits humains - et à la mise en œuvre d'un Cadre

relativement lâche d'assistance au pays (CAF). Élaboré en 2006 par un groupe de bailleurs de fonds composé des Nations unies, de la Banque mondiale, de l'UE, de la Belgique, du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Allemagne et de la France, le CAF a regroupé ses objectifs au sein de cinq « piliers » : bonne gouvernance, croissance accessible aux plus pauvres, amélioration de l'accès aux services sociaux, lutte contre le VIH/SIDA et appui de la dynamique communautaire. Ces piliers sont accompagnés de critères permettant d'évaluer les progrès et de permettre aux bailleurs de fonds d'ajuster leurs stratégies. Les réformes de la gouvernance sont traitées dans le premier pilier et dans un « Contrat de gouvernance » plus détaillé couvrant des questions telles que la gestion des ressources naturelles, l'administration publique, la réforme du secteur de la sécurité, la transparence et la responsabilité face à la loi.

Au début du mandat de Kabila et malgré les premiers commentaires ironisant sur le ton prétendument condescendant du CIAT et de ses ambassadeurs européens, le système a semblé fonctionner dans l'ensemble. Le mandat de la MONUC fut prorogé avec les mêmes effectifs.¹³³ Le 22 février 2007, le Premier ministre Gizenga présenta, devant le Parlement en même temps que son programme, son propre « Contrat de gouvernance », Fondé sur le document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) approuvé par le gouvernement en juillet 2006, il reprenait mot pour mot la plupart des réformes recommandées dans le document des bailleurs de fonds et semblait annoncer une avancée notable. Cependant, avec la paralysie du gouvernement, le manque de coopération de Kabila, la violence à Kinshasa et la montée des tensions dans les Kivus, les espoirs se sont rapidement dissipés.

Le manque de coopération de la part de Kabila en matière de dialogue sur les questions politiques et la finalisation des réformes était prévisible. Son obstination pour que les bailleurs de fonds se concentrent sur l'aide au développement plutôt que sur les questions politiques¹³⁴ est largement partagée dans la région. Elle reflète un désir d'indépendance et un sentiment anti-occidental profonds, qui lui apparaît aussi essentiel pour asseoir son autorité vis-à-vis des radicaux de son propre camp et renforcer sa crédibilité auprès de la population. L'obsession de l'entremise étrangère et les relations ambivalentes avec les pays occidentaux sont monnaie courante dans le pays depuis l'assassinat de Patrice Lumumba, peu après l'indépendance. Des pays comme l'Afrique du Sud, l'Angola et la Chine y voient une tentative positive de rétablir la souveraineté Congolaise.

¹³¹ Les tentatives de créer une mission conjointe pour la bonne gouvernance sur le modèle des commissions conjointes pour les élections, la réforme du secteur de la sécurité et les lois essentielles indiquées dans les résolutions du Conseil de sécurité ont échoué, à cause de la résistance de certains membres du Conseil traditionnellement opposés au traitement des questions concernant la corruption. La proposition finalisée a été diluée dans la résolution 1621 (2005), recommandant à la MONUC « d'apporter conseil et assistance ainsi que l'appui nécessaire à la mise en place, par le Gouvernement de transition, les institutions financières internationales et les donateurs, d'un arrangement pour renforcer le soutien à la bonne gouvernance et à une gestion économique transparente ». Cet arrangement ne s'est jamais matérialisé.

¹³² Notamment le Groupe de personnalités de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement de 2004 ou la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, gouvernement canadien, 2001.

¹³³ Résolution 1742 du Conseil de sécurité, 15 février 2007.

¹³⁴ Entretien de Crisis Group avec des conseillers de Kabila, Kinshasa, janvier 2007.

La France¹³⁵ et les États-Unis,¹³⁶ tout en plaidant pour des réformes de la gouvernance, ont adopté un profil bas dans l'espoir de conserver leurs rapports privilégiés avec le président. L'UE et certains de ses membres, comme la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne ont été les seuls à exprimer clairement leurs inquiétudes, surtout après les violences de Kinshasa,¹³⁷ mais leurs critiques ont été reçues avec mépris par Kabila¹³⁸ et n'eurent pas de véritable impact.¹³⁹

Le 15 mai, sur fond d'inquiétudes croissantes après la crise de mars et l'absence de progrès dans la plupart des domaines, le Conseil de sécurité a décidé de proroger le

mandat de la MONUC jusqu'au 31 décembre 2007 et de lui donner une nouvelle configuration afin qu'elle puisse contribuer, en collaboration avec les autorités congolaises, au soutien de « la consolidation des institutions démocratiques et de l'État de droit » (point 3).¹⁴⁰ Il a également adressé une série de requêtes au gouvernement, notamment le respect de l'espace et du rôle conférés à l'opposition (point 5), la transparence dans la gestion des revenus de l'exploitation des ressources naturelles (point 7), l'élaboration d'une stratégie en matière de sécurité nationale et la réforme du secteur de la sécurité (point 8), l'élaboration d'un plan en coopération avec la MONUC pour assurer la sécurité dans l'Est du pays (point 11) et la traduction en justice des auteurs de graves violations des droits humains (point 12).

¹³⁵ Le 25 mars 2007, Brigitte Girardin, ministre française déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie a signé un contrat de 235 millions d'euros avec le gouvernement congolais. Alors que les affrontements de Kinshasa venaient à peine de prendre fin, elle a salué la restauration de l'ordre public par la Garde présidentielle et mentionna à peine le sort de Bemba et de ses partisans, pourchassés par les services spéciaux de sécurité. Lors d'une conférence de presse, elle déclara que sa « présence à Kinshasa est une marque de confiance de la France à l'égard d'un président et d'un gouvernement légitimement élus ». « La France accorde 235 millions d'euros en faveur du développement de la RDC », *Le Potentiel*, 26 mars 2007.

¹³⁶ Le 27 mars 2007, le porte-parole adjoint du département d'État des États-Unis a accusé Bemba « d'avoir inspiré » les violences. « Washington impute à Jean-Pierre Bemba les violences de la semaine en RDC », Associated Press, 28 mars 2007.

¹³⁷ Le 27 mars 2007, les ambassadeurs de l'UE ont exprimé leur inquiétude lors d'une conférence de presse sur les violences à Kinshasa mais ne firent aucune distinction entre les violences commises par les partisans de Kabila et de Bemba. L'UE demanda aux autorités de respecter davantage les droits humains, la liberté d'expression, les droits de l'opposition et les missions diplomatiques. « L'UE est indignée par le recours à la force à Kinshasa », 27 mars 2007, monuc.org.

¹³⁸ Les relations entre le Congo et nombre de ses partenaires européens ne sont pas au beau fixe. Le ministre belge des Affaires étrangères Karel de Gucht, a failli ne pas pouvoir rencontrer Kabila lors de sa visite au Congo le 10 avril, après avoir déclaré que l'existence de l'opposition était nécessaire dans un pays démocratique et avoir plaidé pour la sécurité de Bemba. « Karel de Gucht : 'Une démocratie ne peut pas exister sans opposition' », Agence France-Presse, 11 avril 2007.

¹³⁹ Le 3 avril 2007, le président du Conseil de sécurité a prononcé une déclaration déplorant les violences du 22 au 25 mars à Kinshasa, appelant le gouvernement à respecter l'espace et le rôle conféré à l'opposition par la Constitution et demandant l'ouverture d'une enquête sur les événements. Plus de deux mois après, cependant, aucun progrès n'a été accompli, surtout parce que les autorités congolaises font systématiquement obstacle au travail des enquêteurs de la MONUC.

Afin de surmonter les résistances initiales des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Afrique du Sud quant à la création d'un substitut au CIAT, le Conseil de sécurité a également encouragé les partenaires principaux du Congo à mettre au point « un arrangement efficace pour une consultation régulière permettant un dialogue politique, en vue de favoriser la compréhension par les partenaires clefs des objectifs et des initiatives du Gouvernement, le maintien de l'engagement international et une action concertée des partenaires internationaux du pays pour prévenir les crises ou y répondre ». ¹⁴¹ Les ambassadeurs à Kinshasa des membres permanents du Conseil de sécurité plus la Belgique, l'Angola et l'Afrique du Sud s'étaient déjà rencontrés à plusieurs reprises en avril et s'étaient entretenus avec Kabila le 10 mai. Cependant, il est peu probable que cette dernière tentative de mise en place d'un nouveau mécanisme de surveillance de la consolidation de la paix parvienne à influencer l'attitude générale du président, surtout en matière de réforme du secteur de la sécurité, de plan d'action militaire dans l'Est ou même de préparation des élections locales.

Début juin, Kinshasa a lancé des signaux très clairs en vue de la table ronde du groupe de contact sur la réforme du secteur de la sécurité, qui doit se tenir en septembre dans la capitale¹⁴² : pour le gouvernement, cette réunion devrait être l'occasion d'en finir avec les programmes globaux comme ceux des missions de sécurité de l'UE

¹⁴⁰ « Décide que la MONUC aura également pour mandat, en étroite collaboration avec les autorités congolaises, l'équipe de pays des Nations unies et les donateurs, de soutenir la consolidation des institutions démocratiques et de l'État de droit en République démocratique du Congo », résolution 1756, 15 mai 2007, point 3.

¹⁴¹ Résolution 1756, 15 mai 2007, point 6.

¹⁴² La décision d'organiser une table ronde sur la réforme du secteur de la sécurité a été prise le 9 mars 2007 à Pretoria lors de la dernière rencontre du Groupe de contact travaillant sur ce thème.

(EUSEC et si possible EUPOL)¹⁴³ et de revenir à la coopération bilatérale, avec probablement plus aucun progrès en termes de renforcement du contrôle parlementaire, de réforme de la Garde présidentielle ou de mise en place d'un système de probation des forces de sécurité.¹⁴⁴ Le gouvernement a également reporté la rencontre annuelle du Groupe consultatif, initialement prévu en juillet à Paris.¹⁴⁵

Lors d'une rencontre avec la délégation du Conseil de sécurité en visite le 20 juin, le président Kabila et le ministre de la Défense Diemu soulignèrent que le Congo n'était plus intéressé par des programmes globaux,¹⁴⁶ et qu'ils souhaitaient reprendre en main la réforme du secteur de la sécurité et négocier avec les bailleurs de fonds uniquement sur une base bilatérale et pour des besoins spécifiques. Le ministre de l'Intérieur Kalume annonça que les élections locales seraient reportées à l'été 2008. Il semble également qu'aucun accord n'ait pu être conclu entre les participants quant à la nécessité de trouver une solution politique plutôt que militaire à la crise qui se profile dans les Kivus.

Il faut trouver une nouvelle formule. La souveraineté du Congo devrait être respectée, la communauté internationale ne peut plus se comporter avec les institutions élues comme elle le faisait avec les simples signataires d'un accord de paix. Mais le processus de paix est toujours en cours et ses acquis pourraient facilement être remis en cause par l'autoritarisme, l'aventurisme politique et la corruption au sommet de l'État. Le gouvernement souhaite que la MONUC l'aide à contrôler l'Est. Les bailleurs de fonds ne devraient pas avoir à payer un milliard de dollars par an pour que des soldats du maintien de la paix viennent réparer les dégâts causés par des politiques irresponsables. Le gouvernement doit accepter le cadre politique d'un nouveau partenariat qui cherche avant tout à consolider la démocratie et à régler les questions sécuritaires

(réforme, fin des conflits locaux et négociation avec les groupes armés étrangers), s'il veut que la MONUC continue à fournir une contribution essentielle à la sécurité dans les Kivus et bénéficier du soutien international. Dans le cas contraire, le soutien international n'a aucune raison de se poursuivre. La souveraineté implique de grandes responsabilités vis-à-vis des citoyens, des pays voisins et de l'ensemble de la communauté internationale que le gouvernement n'est pas encore en mesure d'assumer.

¹⁴³ Le 12 juin 2007, le Conseil de l'UE a adopté deux actions communes, : l'une confirmait un engagement à fournir, à travers EUSEC, conseil et assistance en matière d'intégration, de restructuration et de reconstruction de l'armée congolaise, l'autre confirmait un engagement, à travers la mission EUPOL, à aider à réformer et reconstruire la police.

¹⁴⁴ Entretiens de Crisis Group avec des représentants congolais de la sécurité, Kinshasa, juin 2007.

¹⁴⁵ Le Groupe consultatif est dirigé par la Banque mondiale et se concentre sur la coordination de la collecte de fonds et de l'aide. Selon certains diplomates occidentaux la rencontre a été annulée parce que le gouvernement ne souhaitait pas exposer les médiocres progrès qui avaient été accomplis depuis le début de son mandat, entretien de Crisis Group avec des diplomates européens, juin 2007.

¹⁴⁶ Entretiens de Crisis Group avec des diplomates, Kinshasa, juin 2007.

V. CONCLUSION

Plus de six mois après l'investiture de Kabila, la situation au Congo est loin d'être réjouissante. Kabila est sorti de la période de transition comme la figure dominante, mais sans la victoire électorale écrasante escomptée. Confronté à une majorité pléthorique mais morcelée, il n'a mis en œuvre les grandes réformes ni fait progresser la réconciliation nationale. Les derniers mois ont, plutôt, vu la machine étatique se paralyser rapidement tandis qu'un manque consternant de communication entre le gouvernement central, les représentants provinciaux et la population se développait. Le caractère démocratique des nouvelles institutions a été sérieusement mis à mal par la répression contre le principal adversaire de Kabila aux élections, Jean-Pierre Bemba, qui s'est exilé. En dépit de récentes concessions plutôt rassurantes, en particulier en ce qui concerne les droits de l'opposition, la question de son retour n'a pas été réglée.

De même, peu d'avancées ont été enregistrées en matière de sécurité. Une grande partie du territoire est toujours en proie à l'anarchie. En l'absence de plans de paix et de réformes globales des forces de sécurité, aucun progrès ne peut être réalisé rapidement. Dans les Kivus, les conséquences sont déjà flagrantes : l'initiative d'intégration des militaires a été mal conçue et la communication avec les représentants locaux et la population a été totalement absente, ce qui a occasionné de terribles confusions

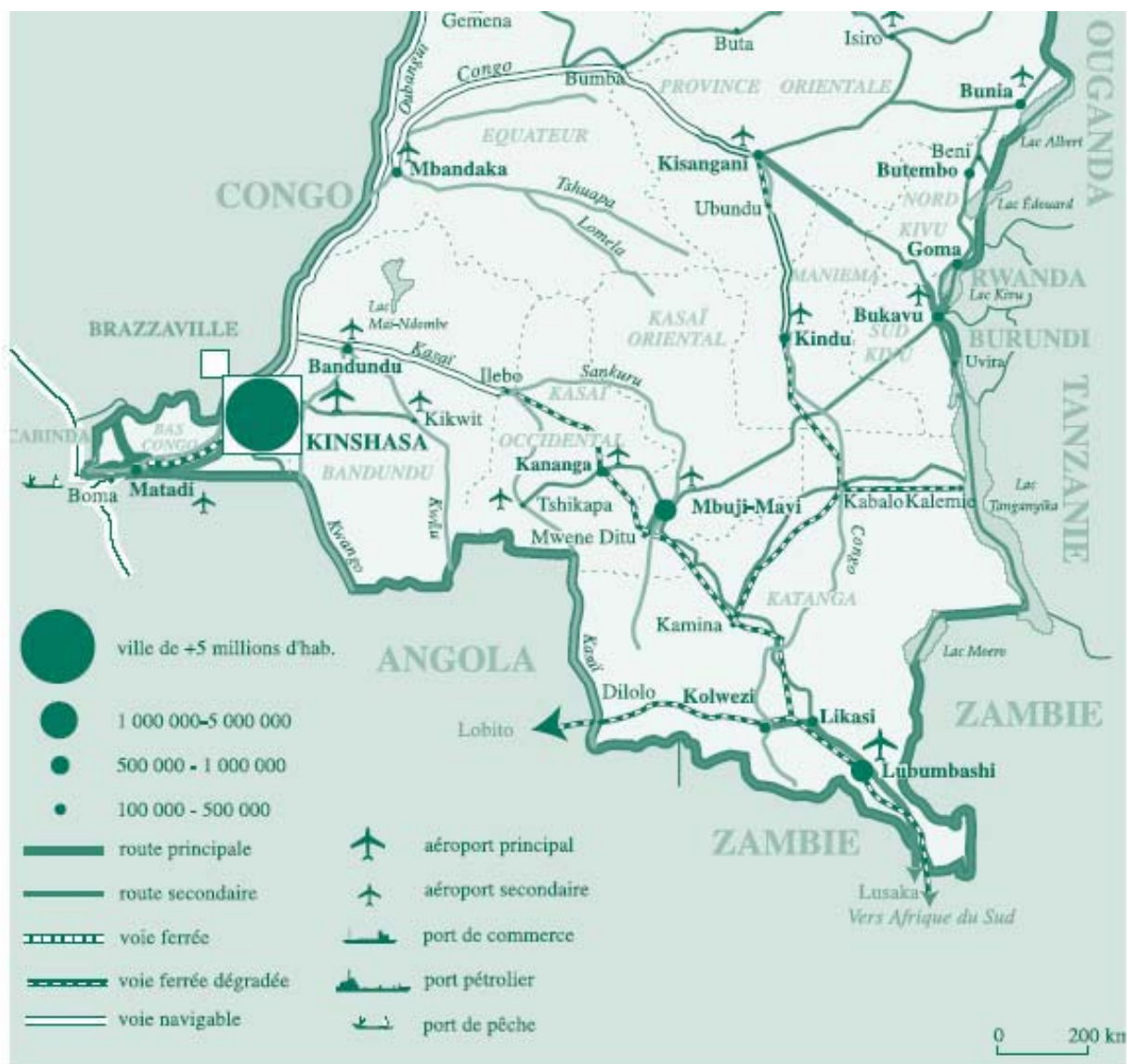
et a ravivé les risques de conflit ouvert. Il est probable que dans d'autres provinces de l'Ouest, comme au Bas-Congo avec le BDK, l'usage disproportionné de la violence, nourrira l'amertume des citoyens qui ne soutiennent déjà pas réellement leurs dirigeants actuels.

Il est urgent de cesser les préparatifs de la guerre dans l'Est, de consolider le rôle et l'espace conféré à l'opposition et au Parlement et de reconnaître rapidement les échecs des mois derniers afin de repartir sur de bonnes bases. Kabila et Gizenga peuvent toujours le faire, à partir du moment où ils reconnaissent la nécessité d'un leadership visionnaire qui puisse consolider la gestion démocratique et à faire participer la population à la mise en œuvre des réformes. Compte tenu des efforts monumentaux qu'il faut encore faire pour consolider la paix, ils devraient également changer de comportement à l'égard de la communauté internationale. Ils devraient reconnaître que l'amélioration de la sécurité et l'enracinement de la démocratie dans un pays où l'administration n'existe plus exige davantage qu'une coopération parcellaire ou bilatérale. En échange et compte tenu des enjeux, la communauté internationale devrait surmonter ses divisions et lancer un nouveau partenariat comprenant une feuille de route et des dispositions visant à instaurer des mécanismes permanents de consultations et de contrôle.

Kinshasa/Bruxelles, 5 juillet 2007

ANNEXE A

CARTE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



Carte de la République démocratique du Congo, *Perspectives Economiques Outlook*, © BafD/OECD 2006.

ANNEXE B

À PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 130 personnes réparties sur cinq continents. Celles-ci conçoivent des analyses de terrain et mènent une sensibilisation à haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

Des équipes d'analystes postés dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci effectuent des recherches sur le terrain. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel de 12 pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflit potentiel ou en cours les plus importantes partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique et par l'envoi de versions imprimées à de nombreux ministères des Affaires étrangères et organisations internationales. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et de générer un soutien pour ses recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Crisis Group est co-présidé par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures, et par Thomas Pickering, ancien ambassadeur des États-Unis. Gareth Evans, ancien ministre australien des Affaires étrangères, en est le président depuis janvier 2000.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington, New York, Londres et Moscou. L'organisation dispose actuellement de douze bureaux de terrain (à Amman, Bichkek, Bogota, Le Caire, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina, Séoul et Tbilissi) et seize représentations locales (Abuja, Bakou, Beyrouth, Belgrade, Colombo, Damas, Dili, Douhanbé, Erevan, Jérusalem, Kaboul, Kampala, Katmandou, Kinshasa, Port-au-Prince et Pretoria). Crisis Group couvre une soixantaine de pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burundi, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Liberia, Ouganda, République centrafricaine, République

démocratique du Congo, Rwanda, Sahara occidental, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Bangladesh, Birmanie, Cachemire, Corée du Nord, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo et Serbie ; au Moyen-Orient : toute la région qui s'étend de l'Afrique du Nord à l'Iran ; et en Amérique Latine : Colombie, région andine et Haïti.

Crisis Group est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux qui financent actuellement Crisis Group sont : l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence japonaise pour la coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, le Centre canadien de recherches pour le développement international, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département des Affaires étrangères irlandais, le Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le Ministère allemand des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Autriche, le Ministère belge des Affaires étrangères, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, le Ministère français des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni et du Commonwealth, le Ministère suédois des Affaires étrangères, le Ministère tchèque des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le Ministère royal norvégien des Affaires étrangères et le Ministère des Affaires étrangères turc.

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent: Carnegie Corporation of New York, Carso Foundation, Compton Foundation, Ford Foundation, Fundación DARA Internacional, Iara Lee and George Gund III Foundation William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, Ploughshares Fund, Victor Pinchuk Foundation, ProVictimis Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Philanthropy Advisors et Viva Trust.

Juillet 2007

ANNEXE C

RAPPORTS ET BRIEFINGS AFRIQUE DE CRISIS GROUP DEPUIS JANVIER 2004

AFRIQUE AUSTRALE

Zimbabwe: In Search of a New Strategy, Rapport Afrique N°78, 19 avril 2004

Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa, Rapport Afrique N°85, 17 septembre 2004

Zimbabwe: Another Election Chance, Rapport Afrique N°86, 30 novembre 2004

Post-Election Zimbabwe: What Next?, Rapport Afrique N°93, 7 juin 2005

Swaziland: The Clock Is Ticking, Briefing Afrique N°29, 14 juillet 2005

Zimbabwe's Operation Murambatsvina: The Tipping Point?, Rapport Afrique N°97, 17 août 2005

Zimbabwe's Continuing Self-Destruction, Briefing Afrique N°38, 6 juin 2006

Zimbabwe: An Opposition Strategy, Rapport Afrique N°117, 24 août 2006

Zimbabwe: An End to the Stalemate?, Rapport Afrique N°122, 5 mars 2007

AFRIQUE CENTRALE

Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict, Rapport Afrique N°77, 14 avril 2004

Fin de Transition au Burundi: franchir le Cap, Rapport Afrique N°81, 5 juillet 2004 (aussi disponible en anglais)

Congo: s'éloigner du gouffre, Briefing Afrique N°18, 7 juillet 2004, (aussi disponible en anglais)

Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem, Rapport Afrique N°84, 26 août 2004

Élections au Burundi: parier sur la paix, Briefing Afrique N°20, 9 décembre 2004 (aussi disponible en anglais)

Back to the Brink in the Congo, Briefing Afrique N°21, 17 décembre 2004

Peace in Northern Uganda: Decisive Weeks Ahead, Briefing Afrique N°22, 21 février 2005

The Congo's Transition is Failing: Crisis in the Kivus, Rapport Afrique N°91, 30 mars 2005

Shock Therapy for Northern Uganda's Peace Process, Briefing Afrique N°23, 11 avril 2005

The Congo: Solving the FDLR Problem Once and For All, Briefing Afrique N°25, 12 mai 2005

Building a Comprehensive Peace Strategy for Northern Uganda, Briefing Afrique N°27, 23 juin 2005

Élections au Burundi: reconfiguration radicale du paysage politique, Briefing Afrique N°31, 25 août 2005 (aussi disponible en anglais)

A Congo Action Plan, Briefing Afrique N°34, 19 octobre 2005

Katanga: la crise oubliée de la RDC, Rapport Afrique N°103, 9 janvier 2006 (aussi disponible en anglais)

A Strategy for Ending Northern Uganda's Crisis, Briefing Afrique N°35, 11 janvier 2006

La réforme du secteur de la sécurité en RDC, Rapport Afrique N°104, 13 février 2006 (aussi disponible en anglais)

Congo's Elections: Making or Breaking the Peace, Rapport Afrique N°108, 27 avril 2006

Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda, Rapport Afrique N°112, 28 juin 2006

Sortir du piège du conflit: promouvoir la bonne gouvernance au Congo, Rapport Afrique N°114, 20 juillet 2006 (aussi disponible en anglais)

Peace in Northern Uganda?, Briefing Afrique N°41, 13 septembre 2006

La sécurité des élections au Congo: les leçons des affrontements de Kinshasa, Briefing Afrique N°42, 2 octobre 2006 (aussi disponible en anglais)

Burundi: la démocratie et la paix en danger, Rapport Afrique N°120, 30 novembre 2006 (aussi disponible en anglais)

Congo: poursuivre l'engagement international après les élections, Rapport Afrique N°44, 9 janvier 2007

Northern Uganda: Seizing the Opportunity for Peace, Rapport Afrique N°124, 26 avril 2007

AFRIQUE DE L'OUEST

Rebuilding Liberia: Prospects and Perils, Rapport Afrique N°75, 30 janvier 2004

Côte d'Ivoire: pas de paix en vue, Rapport Afrique N°82, 12 juillet 2004 (aussi disponible en anglais)

Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States, Rapport Afrique N°87, 8 décembre 2004

Côte d'Ivoire: le pire est peut-être à venir, Rapport Afrique N°90, 23 mars 2005

Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?, Rapport Afrique N°92, 31 mars 2005

Guinée: conjurer la descente aux enfers, Rapport Afrique N°94, 13 juin 2005 (aussi disponible en anglais)

Liberia's Elections: Necessary but Not Sufficient, Rapport Afrique N°98, 7 septembre 2005

Côte d'Ivoire: les demi-mesures ne suffisent pas, Briefing Afrique N°33, 12 octobre 2005

Liberia: Staying Focused, Briefing Afrique N°36, 13 janvier 2006

Liberia: Resurrecting the Justice System, Rapport Afrique N°107, 6 avril 2006

La Guinée en transition, Briefing Afrique N°37, 11 avril 2006 (aussi disponible en anglais)

Côte d'Ivoire: la paix comme option, Rapport Afrique N°109, 17 mai 2006

Nigeria: Want in the Midst of Plenty Rapport Afrique N°113, 19 juillet 2006

The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest, Rapport Afrique N°115, 3 août 2006

Côte d'Ivoire: augmenter la pression, Briefing Afrique N°40, 7 septembre 2006

Fuelling the Niger Delta Crisis, Rapport Afrique N°118, 28 septembre 2006

Nigeria's Faltering Federal Experiment, Rapport Afrique N°119, 25 octobre 2006

Guinée: le changement ou le chaos, Rapport Afrique N°121, 14 février 2007

Nigeria's Elections: Avoiding a Political Crisis, Rapport Afrique N°123, 28 mars 2007

Nigeria: Failed Elections, Failing State?, Rapport Afrique N°126, 30 mai 2007

Côte d'Ivoire: Faut-il croire à l'accord de Ouagadougou ?, Rapport Afrique N°127, 27 juin 2007

CORNE DE L'AFRIQUE

Darfur Rising: Sudan's New Crisis, Rapport Afrique N°76, 25 mars 2004 (aussi disponible en arabe)

Biting the Somali Bullet, Rapport Afrique N°79, 4 mai 2004

Sudan: Now or Never in Darfur, Rapport Afrique N°80, 23 mai 2004 (aussi disponible en arabe)

Ultimatum Au Darfour: Nouveau Plan D'action International, Rapport Afrique N°83, 23 août 2004 (aussi disponible en anglais et en arabe)

Sudan's Dual Crisis: Refocusing on IGAD, Briefing Afrique N°19, 5 octobre 2004

Somalia: Continuation of War by Other Means?, Rapport Afrique N°88, 21 décembre 2004

Darfur: The Failure to Protect, Rapport Afrique N°89, 8 mars 2005 (aussi disponible en arabe)

A New Sudan Action Plan, Briefing Afrique N°24, 26 avril 2005

Do Americans Care About Darfur?, Briefing Afrique N°26, 1 juin 2005

The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gaps, Briefing Afrique N°28, 1 juin 2005

Counter-Terrorism in Somalia: Losing Hearts and Minds?, Rapport Afrique N°95, 11 juillet 2005

The Khartoum-SPLM Agreement: Sudan's Uncertain Peace, Rapport Afrique N°96, 25 juillet 2005

Garang's Death: Implications for Peace in Sudan, Briefing Afrique N°30, 9 août 2005 (aussi disponible en arabe)

Unifying Darfur's Rebels: A Prerequisite for Peace, Briefing Afrique N°32, 6 octobre 2005 (aussi disponible en arabe)

The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination, Rapport Afrique N°99, 25 octobre 2005

Somalia's Islamists, Rapport Afrique N°100, 12 décembre 2005

Ethiopia and Eritrea: Preventing War, Rapport Afrique N°101, 22 décembre 2005

Sudan: Saving Peace in the East, Rapport Afrique N°102, 5 janvier 2006

To Save Darfur, Rapport Afrique N°105, 17 mars 2006

Sudan's Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead, Rapport Afrique N°106, 31 mars 2006

Somaliland: à l'Union africaine de montrer le chemin, Rapport Afrique N°110, 23 mai 2006 (aussi disponible en anglais)

Tchad: vers le retour de la guerre, Rapport Afrique N°111, 1^{er} juin 2006

Darfur's Fragile Peace Agreement, Briefing Afrique N°39, 20 juin 2006 (aussi disponible en arabe)

Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda, Rapport Afrique N°112, 28 juin 2006

Can the Somali Crisis be Contained? Rapport Afrique N°116, 10 août 2006

Getting the UN into Darfur, Briefing Afrique N°43, 12 octobre 2006

Somalia: The Tough Part Is Ahead, Briefing Afrique N°45, 26 janvier 2007

Darfur: Revitalising the Peace Process, Rapport Afrique N°125, 30 avril 2007

AUTRES RAPPORTS ET BRIEFINGS

Pour les rapports et les briefings de Crisis Group sur

- l'Amérique latine et la Caraïbe ;
- l'Asie ;
- l'Europe ;
- le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ;
- des sujets thématiques ;
- *CrisisWatch*,

veuillez vous rendre sur notre site web : www.crisisgroup.org.

ANNEXE D

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

Co-présidents

Christopher Patten

Ancien commissaire européen aux Relations extérieures; ancien gouverneur de Hong Kong; ancien membre du Conseil des ministres britannique; chancelier de l'université d'Oxford

Thomas Pickering

Ancien ambassadeur des États-Unis auprès de la Russie, de l'Inde, d'Israël, d'El Salvador, du Nigéria et de la Jordanie

Président directeur général

Gareth Evans

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie

COMITE DE DIRECTION

Morton Abramowitz

Ancien secrétaire d'État adjoint; ancien ambassadeur des États-Unis en Turquie

Cheryl Carolus

Ancienne Haut Commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni; ancienne secrétaire générale de l'ANC

Maria Livanos Cattai*

Membre du conseil exécutif de Petroplus Holding AG, Suisse; ancienne secrétaire générale de la Chambre de commerce internationale

Yoichi Funabashi

Éditorialiste et correspondant diplomatique en chef de l'Asahi Shimbun, Japon

Frank Giustra

Président du conseil d'Endeavour Financial Corporation, Canada

Stephen Solarz

Ancien membre du Congrès des États-Unis

George Soros

Président de l'Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ancien ministre des Affaires étrangères, Finlande

*Vice-présidente

Adnan Abu-Odeh

Ancien conseiller politique du Roi Abdallah II et du Roi Hussein; ancien représentant permanent de la Jordanie auprès des Nations unies

Kenneth Adelman

Ancien ambassadeur des États-Unis et directeur de l'Agence américaine pour le contrôle des armes et le désarmement

Ersin Arioglu

Membre du Parlement turc; président émérite de Yapi Merkezi

Shlomo Ben-Ami

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Israël

Lakhdar Brahimi

Ancien conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies; ancien ministre des Affaires étrangères algérien

Zbigniew Brzezinski

Ancien conseiller à la Sécurité nationale auprès du président des États-Unis

Kim Campbell

Ancienne Premier ministre du Canada; secrétaire générale du Club de Madrid

Naresh Chandra

Ancien secrétaire de cabinet; ancien ambassadeur de l'Inde aux États-Unis

Joaquim Alberto Chissano

Ancien président du Mozambique

Victor Chu

Président du First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark

Ancien commandant suprême des forces alliées de l'OTAN en Europe

Pat Cox

Ancien président du Parlement européen

Uffe Ellemann-Jensen

Ancien ministre des Affaires étrangères du Danemark

Mark Eyskens

Ancien Premier ministre de Belgique

Joschka Fischer

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Allemagne

Leslie H. Gelb

Président émérite du Conseil des Relations étrangères, États-Unis

Carla Hills

Ancienne ministre au Logement; ancienne représentante au Commerce extérieur des États-Unis

Lena Hjelm-Wallén

Ancienne Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Suède

Swanee Hunt

Présidente de l'Initiative for Inclusive Security: Women Waging Peace; ancienne ambassadrice des États-Unis en Autriche

Anwar Ibrahim

Ancien Premier ministre adjoint de Malaisie

Asma Jahangir

Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction; présidente de la Commission des droits de l'Homme au Pakistan

Nancy Kassebaum Baker

Ancienne sénatrice des États-Unis

James V. Kimsey

Fondateur et président honoraire d'America Online, inc. (AOL)

Wim Kok

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Ricardo Lagos

Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman

Romancière et journaliste, États-Unis

Ayo Obe

Présidente du comité directeur du Mouvement mondial pour la démocratie, Nigéria

Christine Ockrent

Journaliste et écrivain, France

Victor Pinchuk

Fondateur de l'Interpipe Scientific and Industrial Production Group

Samantha Power

Écrivain: professeur à la Kennedy School of government, Harvard University

Fidel V. Ramos

Ancien président des Philippines

Ghassan Salamé

Ancien ministre du Liban; professeur de relations internationales à Paris

Douglas Schoen

Partenaire fondateur de Penn, Schoen & Berland Associates, États-Unis

Thorvald Stoltenberg

Ancien ministre des Affaires étrangères de Norvège

Ernesto Zedillo

Ancien président du Mexique; directeur du Yale Center for the Study of Globalization

CERCLE PRÉSIDENTIEL

Le cercle présidentiel de Crisis Group est un groupe éminent de donateurs privés qui apportent un soutien essentiel, du temps et une expertise à Crisis Group dans l'accomplissement de sa mission.

Canaccord Adams Limited

Bob Cross
Frank E. Holmes

Ford Nicholson
Ian Telfer

Neil Woodyer
Don Xia

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Le Conseil consultatif international est constitué de donateurs privés qui contribuent régulièrement, par leur savoir et leur expérience, aux activités de Crisis Group.

Rita E. Hauser
(Co-présidente)

Elliott F. Kulick
(Co-président)

Marc Abramowitz
Anglo American PLC
APCO Worldwide Inc.

Ed Bachrach
Patrick E. Benzie
Stanley M. Bergman and Edward J. Bergman
BHP Billiton
Harry Bookey and Pamela Bass-Bookey
John Chapman Chester

Chevron
Citigroup
Companhia Vale do Rio Doce
Richard H. Cooper
Crédit Suisse
John Ehara
Equinox Partners
Konrad Fischer
Alan Griffiths
Charlotte and Fred Hubbell
Iara Lee & George Gund III Foundation

Sheikh Khaled Juffali
Amed Khan
George Kellner
Shiv Vikram Khemka
George Loening
McKinsey & Company
Najib A. Mikati
Donald Pels
PT Newmont Pacific Nusantara (Mr. Robert Humberson)
Michael L. Riordan
Tilleke & Gibbins

Baron Guy Ullens de Schooten
VIVA Trust
Stanley Weiss
Westfield Group
Don Xia
Yasuyo Yamazaki
Yapi Merkezi Construction and Industry Inc.
Shinji Yazaki
Sunny

CONSEILLERS

Les conseillers sont d'anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et sont sollicités de façon ponctuelle pour apporter leurs conseils et leur soutien à Crisis Group.

Martti Ahtisaari
(Président émérite)

Diego Arria
Paddy Ashdown
Zainab Bangura
Christoph Bertram
Jorge Castañeda
Alain Destexhe
Marika Fahlen
Stanley Fischer

Malcolm Fraser
Bronislaw Geremek
I.K. Gujral
Max Jakobson
Todung Mulya Lubis
Allan J. MacEachen
Barbara McDougall
Matthew McHugh
George J. Mitchell
(Président émérite)

Surin Pitsuwan
Cyril Ramaphosa
George Robertson
Michel Rocard
Volker Ruehe
Mohamed Sahnoun
Salim A. Salim
William Taylor
Leo Tindemans

Ed van Thijn
Shirley Williams
Grigory Yavlinski
Uta Zapf