

Programme Afrique

Rapport analytique de la réunion

Géopolitique africaine et conflit en République démocratique du Congo (RDC)

Le rôle de l'Afrique de l'Est

Date : 30 novembre 2022

Independent thinking since 1920

Chatham House does not express opinions of its own. The views expressed in this document are the sole responsibility of the speaker(s)/participants. Where this document refers to or reports statements made by the speaker(s)/participants at an event, every effort has been made to provide a fair representation of their views and opinions. The published text of a speech may differ from delivery.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical including photocopying, recording or any information storage or retrieval system, without the prior written permission of the copyright holder. Please direct all enquiries to the publishers.

© The Royal Institute of International Affairs, 2023

10 St James's Square, London SW1Y 4LE T +44 (0)20 7957 5700
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org
Charity Registration Number: 208223

Introduction

Les discussions qui ont eu lieu lors de la deuxième session d'une série de tables rondes virtuelles organisées en novembre-décembre 2022 figurent en résumé dans le présent rapport. Cette session s'est concentrée sur le rôle de l'Afrique de l'Est dans la géopolitique et la dynamique des conflits à l'est de la République démocratique du Congo (RDC).

Les participants ont discuté de l'évolution des relations régionales de la RDC avec l'Afrique de l'Est, y compris les points de vue divergents sur la RDC de la part des administrations du Rwanda, de l'Ouganda, du Kenya et de la Tanzanie, ainsi que des implications potentielles d'une force régionale est-africaine et de son rôle dans la facilitation des pourparlers de paix. La session a également examiné l'identité régionale de la RDC et les principaux défis liés à l'exercice de sa propre autonomie politique dans la région. Cette table ronde virtuelle a été organisée conjointement par le programme Afrique de Chatham House et la Fondation Hanns Seidel (bureau de Kinshasa).

L'évolution de l'identité et du rôle de la RDC dans la région

La RDC se trouve à proximité géographique de l'Afrique de l'Est et des autres états-membres de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), dont elle a formellement rejoint les rangs en juillet 2022. Elle a également une longue histoire d'échanges économiques vers l'est, dépassant le continent africain et atteignant l'océan Indien grâce aux ports de Mombasa (Kenya) et de Dar es Salaam (Tanzanie). Malgré les liens naturels de la RDC avec l'Est, les relations ont souvent été compliquées par un réseau de facteurs politiques nationaux et régionaux interdépendants. L'appel à la mise en accusation du président Joseph Kabila lancé par les forces d'opposition de la RDC en 2012, à la suite d'accusations d'un accord secret conclu par ce dernier avec le président rwandais Paul Kagame pour permettre aux forces rwandaises d'entrer dans l'est de la RDC, en est un exemple frappant.

Le début de la présidence de Félix Tshisekedi en 2019 a toutefois marqué un changement proclamé dans la politique régionale de la RDC. L'intention de Tshisekedi de faire adhérer la RDC à la CAE semblait indiquer un désir apparent de se démarquer de son prédécesseur. Des considérations sécuritaires, économiques et politiques ont toutes joué un rôle dans la motivation de ce changement de politique étrangère :

- **Sur le plan sécuritaire**, l'annonce a été faite dans le contexte d'une insécurité persistante et enracinée dans l'est de la RDC, notamment la résurgence du M23, et l'incapacité de l'armée de la RDC à répondre efficacement à ces menaces sécuritaires.

- **Sur le plan économique**, la fragilité et les défis auxquels est confrontée l'économie de la RDC - à savoir l'inefficacité du secteur bancaire, la profondeur de l'économie informelle et l'absence d'un secteur industriel robuste - ont tous contribué à la perception qu'en rejoignant la CAE, la RDC bénéficierait d'une plus grande interdépendance avec des économies plus riches et plus stables. Le fait que la RDC n'ait pas ratifié le protocole sur la paix et la sécurité de la CAE, en particulier, montre l'importance primordiale des considérations économiques dans la volonté du pays d'adhérence au bloc.
- **Sur le plan politique**, la décision d'adhérer à la CAE a représenté une opportunité pour Tshisekedi de s'éloigner résolument de la politique régionale de son prédécesseur, laquelle était fortement axée sur la SADC et l'Afrique australe, dans une volonté affichée de répondre plus efficacement aux préoccupations croissantes des citoyens, en particulier dans un contexte post-électoral au cours duquel la nouvelle administration devait bâtir et renforcer sa légitimité politique auprès de ses citoyens.

L'intégration de la RDC et de la Communauté de l'Afrique de l'Est

De nombreux commentateurs ont noté l'apparente précipitation de la CAE à admettre la RDC au début de l'année 2022, compte tenu du manque de compatibilité du pays avec certaines conditions préalables à l'admission. La RDC a certainement bénéficié des relations étroites du président Tshisekedi avec le président kenyan Uhuru Kenyatta qui, alors qu'il présidait le sommet de la CAE, a joué un rôle crucial dans la promotion de l'admission de la RDC. Il convient de noter qu'un précédent avait toutefois déjà été créé en 2016 avec l'admission du Sud-Soudan.

L'intégration de la RDC a donné à la CAE l'occasion de mettre à l'épreuve son plan et cadre de sécurité. Jusqu'à présent, le bloc ne s'est pas impliqué avec succès ni de manière substantielle dans les questions sécuritaires de ses états-membres ou au-delà. Son modèle d'intégration a plutôt été guidé par son agenda économique - y compris, sans doute, l'admission de la RDC. Le déploiement de la force régionale conjointe de la CAE en RDC offre donc l'opportunité de tester et mettre à l'épreuve certains des cadres normatifs que la CAE a développés au fil du temps.

Le déploiement de la force régionale soulève deux questions cruciales. Quels sont les véritables objectifs principaux des pays contributeurs de troupes armées ? Et qu'est-ce qui peut différencier la force de la CAE de celles des pays qui sont intervenus précédemment dans l'est de la RDC ? Parmi les principaux défis et incertitudes liés à la force régionale de la CAE figurent les suivants :

- **Considérations relatives aux opérations** : La CAE n'a pas encore présenté ses plans pour harmoniser les modalités opérationnelles et logistiques des différentes opérations militaires entreprises par ses membres contributeurs de troupes. Il est fort probable que ces pays soient en concurrence d'influence, chacun poursuivant ses propres intérêts nationaux. Une telle concurrence augmente le risque d'aggraver les tensions régionales, de provoquer des impasses diplomatiques et de nuire à l'efficacité des opérations de la force régionale. Au-delà du point critique de l'harmonisation, la structure de commandement n'a pas encore été définie ou approuvée. Le Kenya, qui est le pays dont la contribution de troupes armées, est la plus importante, a assumé le contrôle de la force régionale à ce jour. Renoncera-t-il par la suite à ce contrôle dans le cadre d'une structure de commandement rotative, étant donné que chaque État cherche au final à poursuivre ses propres intérêts politiques et économiques ? Les pays contributeurs autoriseront-ils à leurs forces d'opérer sous un autre commandement national que le leur ?
- **Considérations relatives au financement** : Le financement de l'opération militaire de la CAE reste le plus grand facteur d'incertitude. S'adressant au parlement de son pays en novembre 2022, le secrétaire d'État à la défense du Kenya a annoncé l'intention du gouvernement de dépenser 37 millions de dollars pour l'opération militaire dans l'est de la RDC. Cette décision intervient dans un contexte national de fragilité économique croissante et de réduction des budgets publics. Le financement de l'opération reste également incertain dans d'autres pays de la CAE. Le Burundi, par exemple, pourrait ne pas disposer des ressources nécessaires pour maintenir sa contribution sur une longue durée. Ces incertitudes en matière de financement augmentent sans doute le risque que des pays exploitent les ressources minérales de la RDC pour leur propre bénéfice économique, et soulignent l'urgence d'une plus grande clarification du financement de l'opération.
- **Défis institutionnels au sein de la CAE** : Dans sa forme actuelle, la CAE repose sur de bonnes relations entre les chefs d'État de ses pays membres. Les présidents détiennent le pouvoir stratégique au sein du sommet de la CAE, et tout désaccord important entre eux risque donc de ralentir les processus opérationnels et décisionnels au sein de l'institution dans son ensemble. Le désaccord entre les présidents Kikwete (Tanzanie) et Kagame (Rwanda) au début des années 2010, par exemple, a risqué de paralyser la CAE. Les difficultés actuelles dans les relations entre les présidents Tshisekedi et Kagame présentent le même risque de saper l'efficacité des liens politiques et de l'opération de la CAE en RDC.

- **Considérations internes à la RDC** : Le calendrier politique de la RDC présente une importance particulière, puisque la prochaine élection présidentielle est prévue (ainsi que des élections législatives) en décembre 2023. Tshisekedi étant éligible pour se faire réélire à la présidence du pays, des soupçons apparaîtront probablement quant à sa motivation à s'impliquer davantage au sein de la CAE. L'incertitude qui entoure la réaction de la population de la RDC à la force régionale de la CAE dans les mois à venir compromet également le succès potentiel de l'opération. La gestion de l'opinion publique sera cruciale, notamment dans un contexte de soupçons croissants vis-à-vis d'acteurs militaires étrangers, perçus de plus en plus comme se servant de l'intervention en RDC comme d'un "cheval de Troie" pour exploiter les ressources minérales du pays. Comment la CAE peut-elle rallier les citoyens de la RDC à sa cause ? La situation actuelle au Mali, avec un antagonisme croissant envers la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), démontre l'importance de prendre en compte l'opinion publique nationale dans la conception et la mise en œuvre de la force régionale de la CAE.
- **Considérations d'ordre régional sur le continent** : Le rôle de la SADC dans le contexte de l'opération militaire de la CAE en RDC est un défi crucial qui doit également être abordé. La SADC s'implique depuis longtemps dans l'est de la RDC - notamment dans le cadre de la mission de stabilisation des Nations unies, la MONUSCO - d'autant plus que certains de ses membres pourraient être froissés de voir d'autres États tirer profit des ressources minérales de la RDC. Dans ce contexte, une feuille de route pour la reconfiguration de l'appareil de sécurité régional doit être établie et deux incertitudes doivent être résolues. Premièrement, la CAE s'engagera-t-elle activement et collaborera-t-elle avec la SADC sur ce front ? Et deuxièmement, la SADC sera-t-elle disposée à fournir des conseils et des recommandations sur les moyens les plus efficaces de naviguer la situation sécuritaire complexe de l'est de la RDC ?
- **Considérations relatives au long terme** : La force régionale de la CAE est prévue pour opérer sur une période de six mois. Cette période est à peine suffisante pour s'attaquer de manière significative et à long terme aux menaces sécuritaires bien ancrées dans l'est de la RDC. Qui prendra le relais une fois que l'opération aura pris fin ? La CAE est-elle déjà en contact étroit avec le gouvernement de Kinshasa pour soutenir les réformes sécuritaires qui seront mises en place ? Il est essentiel d'adopter une vision de long terme pour garantir l'efficacité, le suivi et la pérennité de cette opération d'imposition de la paix.

Si le nouvel engagement de la CAE en faveur de la paix et de la sécurité, notamment dans un contexte de menaces persistantes d'instabilité dans l'est de la RDC, peut être considéré comme une évolution positive, de nombreuses incertitudes et de nombreux défis interdépendants subsistent. Le président Tshisekedi pourrait avoir mal compris le degré de tensions politiques et économiques au sein de la CAE, et les membres de la CAE pourraient ne pas avoir saisi toute la profondeur des complexités qu'une implication militaire en RDC

représente. L'administration Tshisekedi court également le risque que l'économie sous-développée de la RDC soit de plus en plus dominée avec des capitaux provenant d'Afrique de l'Est. De telles erreurs d'appréciation peuvent contribuer à un résultat incertain sur le plan aussi bien sécuritaire que diplomatique.

Politique étrangère régionale à l'égard de la RDC

Au début de la présidence de Tshisekedi - en 2019 et 2020 - les relations régionales ont été remodelées. Ce dernier a en particulier mis l'accent sur l'amélioration des relations avec l'Ouganda et le Rwanda. À cette époque, Tshisekedi a pu exercer une plus grande indépendance dans l'élaboration de sa politique étrangère qu'en ce qui concerne la politique intérieure, étant donné le "mariage" politique initial par lequel l'ancien président Kabila a conservé une forte influence sur la prise de décision intérieure. Quelques progrès ont pu être observés en RDC dans ses relations diplomatiques avec ses voisins dans un premier temps, avec la reprise des vols à destination et en provenance du Rwanda, la nomination d'un nouvel ambassadeur rwandais à Kinshasa et le développement de grands projets d'infrastructure avec l'Ouganda.

Il convient toutefois de poser une question fondamentale. Cette réinitialisation par le nouveau président de la RDC était-elle basée sur un changement fondamental des relations régionales et des facteurs politiques, économiques et sécuritaires qui ont contribué à trois décennies d'insécurité à l'est de la RDC ? Ou bien ce changement doit-il être considéré, avec le recul, comme plus superficiel qu'il ne paraissait ?

- **L'Ouganda et la RDC** : Depuis l'entrée en fonction du président Tshisekedi en janvier 2019, les relations de la RDC avec l'Ouganda se sont améliorées de manière très superficielle - tout en étant celles qui sont restées, à bien des égards et avec du recul, les plus intactes. La coopération militaire en cours entre les armées ougandaise et congolaise a débuté en novembre 2021, avec des opérations conjointes contre l'insurrection des Forces démocratiques alliées. De nombreuses questions sensibles restent cependant sans réponse, notamment le rôle joué par l'Ouganda lorsque les forces du M23 ont transité par son territoire. Cette relation régionale n'est certainement pas aussi transparente qu'elle devrait l'être et de nombreuses tensions subsistent.

- **Le Rwanda et la RDC** : Les relations entre la RDC et le Rwanda se sont considérablement détériorées, atteignant peut-être le pire niveau observé depuis des décennies. La décision du président Tshisekedi, en 2019, d'autoriser les forces rwandaises à accéder clandestinement à l'est de la RDC était incompatible avec le changement fondamental des relations bilatérales qu'il avait publiquement annoncées, ce qui a potentiellement mis en péril la souveraineté de l'est de la RDC. Si les relations entre la RDC et le Rwanda ont montré quelques signes de progrès par la suite, elles se sont nettement détériorées depuis 2021, comme en témoignent les accusations répétées formulées ouvertement par les dirigeants politiques de la RDC concernant le rôle du Rwanda dans la facilitation de la montée en puissance du M23.

Il subsiste une profonde méfiance entre les acteurs clés de l'appareil régional affectant la RDC. Malgré la rhétorique du Président Tshisekedi et son orientation politique apparente en faveur de l'amélioration des relations régionales, aucun changement fondamental n'a été observé quant aux facteurs d'instabilité dans la région à la fin de l'année 2022, et les tensions et rivalités régionales se poursuivent dans l'est de la RDC. La crise actuelle du M23 doit ainsi être appréhendée dans le contexte plus large de géopolitique régionale.

Cela soulève une préoccupation majeure concernant la force régionale de la CAE, notamment celle de l'asymétrie. Pour son opération dans l'est de la RDC, la CAE a adopté une approche militaire régionale en l'absence d'approche politique régionale formelle. Les préoccupations politiques sont traitées comme étant des préoccupations nationales et limitées à la RDC, tandis que les préoccupations militaires sont appréhendées comme régionales. Cela s'ajoute aux problèmes de neutralité de la force de la CAE, en particulier en ce qui concerne le Rwanda. En outre, le défi consiste à restructurer le rôle des troupes qui opèrent déjà sur le terrain contre des opposants nationaux, notamment les forces burundaises, qui sont désormais cooptées au sein de la force de la Communauté de l'Afrique de l'Est.

Dans l'ensemble, la stratégie de la CAE concernant la RDC est sans doute une stratégie de report, en ce sens qu'elle évite d'aborder certaines des questions les plus fondamentales et les plus sensibles sur le plan politique. La situation actuelle présente des risques critiques pour la CAE, pour la stabilité à l'est de la RDC et pour tous les acteurs qui cherchent à instaurer la paix dans la région.

Ces questions fondamentales devront être abordées dans le cadre d'un dialogue politique régional entre les chefs d'État de la région, même si ce processus se révèle complexe. Le rôle de la communauté internationale au sens large serait de compléter ce processus. En l'absence d'un dialogue politique régional fort et fluide entre les chefs d'État de la CAE nécessitant des objectifs structurés, clairs et acceptés par toutes les parties, le risque d'incidents diplomatiques et sécuritaires graves ne fera qu'augmenter. Les enjeux sont de plus en plus importants et il est urgent d'engager une conversation ouverte, d'assurer la cohérence des efforts et d'établir une feuille de route mutuellement acceptée pour la paix.