

Programme Afrique
Rapport analytique de la réunion

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

Une réponse globale

Date : 7 décembre 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 troisième 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 les réponses politiques régionales et internationales à la dynamique du conflit dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC).

Les participants ont discuté de l'évolution des relations régionales et internationales de la RDC, notamment des relations avec l'Angola et l'Afrique du Sud (historiquement deux des partenaires régionaux les plus importants de la RDC), des options politiques pour des réponses bilatérales et multilatérales harmonisées, et de l'avenir de la Mission de stabilisation de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUSCO). Cette table ronde virtuelle a été organisée conjointement par le Programme Afrique de Chatham House et la Fondation Hanns Seidel (bureau de Kinshasa).

La RDC et l'Afrique australe

Relations entre la RDC et l'Angola

La RDC (anciennement connue sous le nom de Zaïre) représente l'une des rares régions où l'Angola a historiquement maintenu une politique étrangère cohérente et ciblée - décrite par les participants comme une "intervention permanente". Cette longue relation historique a été ponctuée par sept épisodes majeurs : (1) le soutien de l'État colonial angolo-portugais à la sécession katangaise dans les années 1960 ; (2) le soutien du Zaïre (sous le règne de Mobutu Sésé Seko) aux forces anti-MPLA¹ dans la guerre civile angolaise ; (3) l'intervention de l'Angola dans la première guerre du Congo en 1996 ; (4) l'intervention de l'Angola dans la deuxième guerre du Congo à partir de 1998 ; (5) le soutien de l'Angola au renversement de Mobutu par Laurent-Désiré Kabila ; (6) le rôle de l'Angola dans le soutien à l'accession de Joseph Kabila ; et, (7) l'influence angolaise sur la transition du Président Joseph Kabila au Président Félix Tshisekedi.

L'engagement actuel de l'Angola avec la RDC a été motivé par trois priorités interdépendantes :

- **Stabilité frontalière** : les résultats des élections angolaises d'août 2022 ont mis en évidence les bastions de l'opposition politique angolaise dans les régions qui partagent une frontière avec la RDC. L'Angola a également cherché à s'engager avec la RDC pour limiter les turbulences et apaiser les mouvements séparatistes à Cabinda (une enclave de l'Angola, où le principal parti d'opposition conserve la majorité), ainsi que dans la province angolaise du Zaïre et dans d'autres régions frontalières productrices de diamants.

¹ Les combattants du Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA).

- **Gestion du différend pétrolier** : un différend de longue date entre l'Angola et la RDC sur l'utilisation de blocs pétroliers près de Cabinda, qui remonte à l'époque de Mobutu, a été maîtrisé ces dernières années, le gouvernement de la RDC ayant été accaparé par d'autres priorités. L'administration du président angolais João Lourenço bénéficie toutefois d'une discrétion continue au sujet des revendications de la RDC sur les régions pétrolières et les droits d'exploitation dans les eaux angolaises /contestées proches du pays.
- **Symbolisme et héritage international** : L'ancien président de l'Angola, José Eduardo dos Santos, était connu comme un architecte de la paix, et le président Lourenço souhaite poursuivre cette tradition et définir son propre héritage en défendant la paix et en améliorant le bilan et l'image de l'Angola.

Pourtant, en dépit de la persistance de ces problèmes, les engagements des deux pays, sous Tshisekedi et Lourenço, sont devenus plus discrets, notamment en raison des mesures prises par Tshisekedi pour rééquilibrer les engagements bilatéraux de la RDC dans la région et réduire la dépendance à l'égard de l'Angola, y compris en demandant le soutien du Rwanda au cours de ses premières années au pouvoir. Cependant, ce "rééquilibrage raté" l'a vu se tourner à nouveau vers l'Angola, notamment en demandant du soutien en matière d'avions de combat et de défense générale. De même, le président João Lourenço a donné la priorité aux problèmes intérieurs liés à la faiblesse des prix du pétrole et à l'importance de la dette.

Le secteur privé angolais investit peu en RDC, ce qui a également réduit les intérêts de l'Angola dans ce pays. La réticence de l'Angola à soutenir militairement la RDC a limité son influence et a ouvert la voie à de nouveaux entrants tels que le Kenya, qui cherchent à combler ce vide. L'administration actuelle de la RDC n'écoute ainsi plus l'Angola comme elle le faisait autrefois.

L'administration Lourenço a toutefois cherché à exercer une influence par le biais de ses engagements diplomatiques, notamment en dirigeant la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), et en cherchant des compromis avec d'autres acteurs régionaux, notamment le Rwanda. Le fait que l'Angola et le Rwanda aient participé aux deux guerres du Congo a eu un impact sur les relations entre les deux pays, qui sont à la fois antagonistes et respectueuses. Les deux pays ont mené des opérations militaires conjointes ailleurs, comme la collaboration Angola-Rwanda en République centrafricaine. L'administration de Maputo au Mozambique a également consulté l'Angola sur la capacité du Rwanda à fournir un soutien aux opérations de sécurité dans la province de Cabo Delgado, au nord du Mozambique. Une cessation des hostilités en rapport avec la crise actuelle du M23 a été convenue entre la RDC, le Rwanda, le Burundi et l'Angola à Luanda, en Angola, en novembre 2022.

Relations entre la RDC et l'Afrique du Sud

La nature et les fondations instables de l'État de la RDC ont joué un rôle déterminant dans les interactions entre l'Afrique du Sud et la RDC. Les interventions de l'Afrique du Sud en RDC ont commencé en 1996 à la demande du président Mobutu, qui était confronté à un défi de la part de son adversaire politique Laurent Kabila (et à de relations tendues avec le président Moi du Kenya) - ce qui a conduit à des négociations entre Mobutu et Kabila, facilitées par le président Nelson Mandela. L'Afrique du Sud a depuis lors joué un rôle essentiel dans les élections et les transitions de pouvoir en RDC. Ce rôle a notamment consisté à soutenir l'infrastructure nécessaire à l'organisation et à la supervision des élections. Cependant, il n'est pas clair si l'Afrique du Sud a maintenu ce rôle pendant la transition 2018-19 de la RDC.

La RDC et l'Afrique du Sud sont toutes deux membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), et l'Afrique du Sud conserve des intérêts économiques et sécuritaires en RDC. Du point de vue de la sécurité régionale, l'Afrique du Sud a joué un rôle central dans la négociation des accords de Sun City de 2002 et du dialogue intercongolais,² ainsi que dans la mise en place d'une Commission binationale Afrique du Sud-RDC (BNC), sous la direction du président sud-africain Thabo Mbeki en 2004, bien que l'absence d'un gouvernement cohérent et le renouvellement constant des ministres en RDC aient limité le succès de cette commission par la suite.

Les investissements de l'Afrique du Sud dans des initiatives de reconstruction et de développement, après les guerres du Congo, ont contribué à consolider le rôle de l'Afrique du Sud en tant que partenaire de développement de la RDC, en mettant l'accent sur la réforme du secteur de la sécurité, le renforcement des capacités et des institutions. Les contributions de l'Afrique du Sud à la Brigade d'intervention de la force des Nations unies ont également été notables, y compris le soutien à la logistique, en particulier les unités d'hélicoptères, et les services de santé militaire.

Intérêts économiques et sécuritaires

La gestion par l'Afrique du Sud des crises en République centrafricaine a soulevé d'importantes questions sur la capacité militaire de l'Afrique du Sud et sur les lacunes de son approche unilatérale dans la région. Les opérations de lutte contre l'extrémisme à Cabo Delgado, au Mozambique, et les engagements de l'Afrique du Sud dans la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe au Mozambique (SAMIM) ont également eu un impact sur le réseau de l'Afrique du Sud à l'étranger et sur l'engagement limité de l'Afrique du Sud, en particulier des forces de défense sud-africaines, en République démocratique du Congo. Les mouvements djihadistes associés aux Forces démocratiques alliées (FDA) dans l'est de la RDC sont perçus comme étant soutenus par un réseau

² L'accord de Sun City est un accord qui a été signé entre certaines des parties belligérantes de la deuxième guerre du Congo le 2 avril 2003 dans le luxueux casino sud-africain de Sun City, à la suite du dialogue intercongolais (DIC).

régional bien enraciné comprenant des transferts d'argent en provenance de Johannesburg.

D'un point de vue économique, l'Afrique du Sud et la Zambie fournissent environ 71 % des importations de la RDC en provenance d'Afrique, ce qui reflète l'importance des relations commerciales de l'Afrique du Sud avec la RDC et met en évidence l'équilibre des échanges entre les deux pays. La priorité accordée aux intérêts économiques et sécuritaires mérite un examen plus approfondi. Les avantages économiques peuvent être perçus comme un dividende des dimensions sécuritaires de l'engagement de l'Afrique du Sud.

Les relations entre l'Afrique du Sud et la RDC doivent également être appréhendées dans le contexte géopolitique plus large de la région des Grands Lacs. L'adhésion de la RDC à la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) en juillet 2022 suggère un changement des principaux acteurs du pouvoir en RDC, s'éloignant des partenaires traditionnellement importants de l'Afrique australe (l'Afrique du Sud et l'Angola). Bien que la RDC maintienne une adhésion parallèle à la SADC et à la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), les participants à la table ronde ont noté qu'il y avait une incertitude quant à la durabilité du mécanisme tripartite sur le dialogue et la coopération entre l'Angola, la RDC et l'Afrique du Sud. En outre, le déploiement de troupes par le Kenya dans l'est de la RDC démontre la volonté du pays de mener une politique étrangère plus compétitive et plus ambitieuse dans les affaires politiques et sécuritaires de la région, ce qui complique les relations existantes entre l'Afrique du Sud et d'autres pays de la région. La participation de l'Afrique du Sud à la MONUSCO suscite également de nombreuses interrogations en raison du sentiment négatif croissant de l'opinion publique, tandis que la crise de confiance généralisée envers le mandat et l'approche des Nations unies laisse entrevoir la possibilité d'une régionalisation accrue des initiatives en matière de paix et de sécurité.

Évolution de l'architecture de sécurité régionale

La "cacophonie" des acteurs de la consolidation de la paix impliqués en RDC comprend l'Union africaine (UA), des organismes des Nations unies tels que la MONUSCO et l'envoyé des Nations unies pour la région des Grands Lacs, la CIRGL et trois communautés économiques régionales (CER) - la SADC, la CAE et la CEEAC. Le chevauchement des adhésions de la RDC à la CAE, à la SADC et à la CEEAC tire le pays dans différentes directions et a conduit à un paysage fragmenté d'organisations régionales ayant un intérêt à trouver une solution aux problèmes de la RDC. Les participants à la réunion ont noté que les CER sont actuellement principalement des arènes où les élites politiques expriment leurs intérêts nationaux, avec un impact tangible limité.

Le Kenya est le dernier entrant de la CAE et a des intérêts économiques importants en RDC. Il reste à voir quelle influence le Kenya a sur l'est de la RDC et est prêt à exercer, tout en notant que le président kenyan William Ruto est le plus jeune chef d'État dans une région où l'ancienneté revêt une importance particulière. Sous la direction du Kenya (avec le lieutenant-colonel Obiero) de la force régionale de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EACRF) récemment déployée en RDC, l'EAC semble remplacer la SADC en tant qu'organisme régional le plus important. Mais il y a un manque flagrant de clarté sur le fonctionnement de la force régionale d'Afrique de l'Est, sur son mandat et sur les défis actuels auxquels elle est confrontée. Cela est dû en partie à une opacité délibérée, car la CAE considère que partager des documents opérationnels revient à donner un avantage stratégique aux forces adverses. Cependant, du point de vue de la responsabilité, les participants à la réunion ont soutenu que la CAE devrait être poussée à publier ses documents opérationnels, ses règles d'engagement et d'autres réglementations juridiques et techniques relatives au déploiement de la force.

Ceci est d'autant plus important compte tenu de la faible confiance, parmi les communautés de la RDC, dans les partenaires régionaux et internationaux. Cette confiance est étayée par le sentiment général que les intérêts économiques déterminent l'activité des acteurs internationaux, plutôt qu'un véritable intérêt pour la résolution des crises. Compte tenu de l'absence de résultats dans l'histoire de l'engagement international en RDC - et des plus de 120 groupes armés opérant dans l'est du pays - de nombreux citoyens de la RDC ne croient pas qu'une nouvelle force de la CAE soit la solution.

Pourtant, la CAE est elle-même consciente de l'équilibre délicat à trouver entre l'engagement avec les partenaires internationaux et la protection des intérêts de la région. Elle a cherché à tirer les leçons de l'échec perçu de la SADC après l'incorporation de la brigade d'intervention (qui avait été initialement proposée comme une brigade d'intervention neutre par l'Ouganda avec le soutien de l'Afrique du Sud) sous la bannière de la MONUSCO, ce qui l'a exposée à des perceptions de manipulation extérieure. Les responsables de la CAE ont souligné qu'ils n'étaient intéressés que par les ressources financières (et non humaines) des partenaires extérieurs. Malgré les faiblesses actuelles de la SADC et son manque de capacité d'action, il a été souligné que la RDC sera probablement forcée de revenir dans les priorités ou considérations de la SADC avant les élections générales du pays en 2023, en raison de l'assistance nécessaire à la préparation et au soutien. Il n'est pas encore clair si les initiatives de la CAE et de la SADC seront complémentaires ou concurrentes en RDC. Les participants à la réunion ont également souligné l'importance d'harmoniser les processus de paix entre le Kenya et l'Angola.

Réponses bilatérales et multilatérales

En dépit du climat de méfiance à l'égard des acteurs internationaux, les partenaires bilatéraux peuvent encore jouer un rôle positif en RDC. Il a été noté lors de la réunion que les anciens et les nouveaux partenaires bilatéraux sont perçus différemment par les différentes sections de la société congolaise. Par exemple, un petit groupe de jeunes de la région soutient la Russie et Vladimir Poutine - un phénomène similaire à celui observé en Afrique de l'Ouest. Les intérêts économiques de la Chine en RDC (notamment en ce qui concerne le cobalt) ont également été soulignés - il sera difficile de trouver une solution permanente à la crise de longue date qui sévit à l'est de la RDC sans l'apport de la Chine.

L'engagement bilatéral devrait idéalement passer par des forums régionaux, tels que la CAE, et être soutenu par des institutions supranationales plus larges, telles que l'UA et l'ONU, afin de garantir l'efficacité et la cohésion des initiatives. Les participants ont soutenu que les investissements bilatéraux ont le potentiel de soutenir des dialogues régionaux constructifs entre la RDC et ses voisins (en particulier l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi) pour aborder des questions transfrontalières clés telles que la protection des réfugiés et le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR). Malgré une tendance à vilipender le Rwanda, principalement en raison des allégations de soutien au groupe rebelle M23 dans l'est de la RDC, le Rwanda doit participer à la recherche d'une solution à long terme et ses préoccupations ne peuvent être ignorées. Les partenaires bilatéraux peuvent également aider la CAE et la CIRGL (qui ont d'abord proposé une force régionale en réponse à la crise du M23 en 2013) à définir clairement les structures de commandement et de contrôle au sein de la force régionale de la CAE.

Le gouvernement de la RDC peut en outre travailler avec des partenaires bilatéraux pour développer et mettre en œuvre une stratégie de réformes à long terme pour adresser les causes profondes du conflit dans l'est de la RDC. Cela devrait inclure un ensemble complet de réformes institutionnelles, constitutionnelles, du secteur de la sécurité et de la gouvernance, y compris les questions de sécurité électorale avant les élections prévues à la fin de l'année 2023.

Le rôle et l'avenir des Nations unies en RDC

L'ONU se trouve actuellement dans une position difficile en RDC, caractérisée par une paralysie politique et militaire, avec une rupture de confiance entre les communautés d'accueil et les soldats de la paix. Cependant, il est également important de reconnaître que les échecs de l'ONU sont souvent exagérés et utilisés pour manipuler l'opinion publique au profit des politiciens locaux. La vaste géographie et la diversité de la RDC ont également conduit la MONUSCO

et d'autres acteurs à faire face à une série de défis dans différentes régions du pays.

Les participants ont souligné que le maintien de la paix de l'ONU dans les situations de conflit actif est marqué par une ambivalence : celle qu'il est censé gérer les conflits (sinon les résoudre), mais qu'il manque traditionnellement d'une capacité offensive ou coercitive pour gérer les parties qui ne sont pas disposées à une résolution pacifique. La formulation de la résolution originale introduisant la Brigade d'intervention de la force reflétait un compromis délicat, en autorisant la brigade à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils (y compris des actions offensives) "sans créer de précédent". Toutefois, cette formulation se résume à des questions politiques plutôt que juridiques et témoigne de l'ambivalence du Conseil de sécurité et de la hiérarchie de l'ONU en matière de gestion des conflits.

Le manque de clarté des directives sur le recours à la force a nui à l'efficacité de la MONUSCO et à l'adhésion de la population. Cette situation a été aggravée par un contexte plus large d'inégalité de l'autorité de l'État de la RDC à travers le pays et par la mise en place d'institutions en cours. L'expression "maintien de la paix robuste" est devenue un euphémisme pour traiter la contradiction entre ce que les forces sont autorisées à faire et ce qu'elles sont capables de faire. Les attentes divergentes de la population locale, du gouvernement, des pays fournisseurs de troupe et du Conseil de sécurité des Nations unies continuent d'exacerber le rôle difficile et souvent contradictoire que jouent les organes de l'ONU. Cette ambiguïté devrait être l'objet d'une attention particulière de la part de la communauté internationale.

Les participants à la réunion ont souligné que le mandat de la MONUSCO (anciennement MONUC) a eu tendance à refléter les aspirations aléatoires des membres du Conseil de sécurité des Nations unies, plutôt qu'une réponse logique à un ensemble de défis stratégiques. Alors que les élections en RDC et le transfert pacifique du pouvoir en 2018-19 ont ouvert la voie à une voie démocratique prometteuse, un niveau de sécurité de base - qui est menacé dans l'est de la RDC - s'avère lui-même nécessaire pour réaliser des progrès dans des domaines tels que le renforcement du système judiciaire, le développement économique et l'État de droit. La stabilité à long terme de la RDC doit être construite grâce à des investissements harmonisés visant à relever les défis sociaux, infrastructurels, socio-économiques, ethniques et autres défis sociologiques. Il sera tout aussi complexe et difficile de redonner vie à l'ONU en tant qu'institution et de rétablir la confiance de la base dans les pays et les communautés d'accueil.