

RELANCER LA CEPGL EN PLEINE CRISE ÉCONOMIQUE ? L'ENJEU DU PARTAGE DES RESSOURCES CONGOLAISES

NISSE NZEREKA MUGHENDI

L'ANNÉE 2009, en Afrique des Grands Lacs, est caractérisée par la relance de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), accompagnée d'une normalisation des relations diplomatiques entre la République démocratique du Congo et ses voisins orientaux avec qui elle sort d'une longue décennie de guerre (1996-2003 et en pointillés jusqu'en 2009). Quand on sait que l'idée de la relance de la CEPGL est promue depuis 2004 et que la RDC avait jusqu'ici hésité, la rapidité avec laquelle la CEPGL est relancée, en pleine crise économique, suscite au moins deux curiosités.

D'une part, l'année 2009 est celle où la panique de la crise économique mondiale pousse beaucoup d'États à adopter des politiques rigoureuses tendant à ré-

tablir l'État dans son rôle régulateur et à recourir à la solidarité d'autres États pour une économie mondiale mieux régulée. L'intégration régionale que porte le projet de la CEPGL est de nature à promouvoir le libéralisme économique entre les trois pays membres, tout en demandant des moyens supplémentaires aux États pour faire fonctionner la structure interétatique. La motivation des dirigeants de la sous-région signifierait-elle que la CEPGL est vue comme une solution, un instrument de sortie de la crise économique ?

D'autre part, le Rwanda et la RDC étaient encore en guerre sur le territoire congolais, par groupes rebelles interposés, jusqu'en janvier 2009. Le gouvernement congolais accusait le Rwanda de soutenir le Conseil national pour la dé-

fense du peuple (CNDP), déstabilisant les jeunes institutions de la RDC, et le Rwanda accusait la RDC de soutenir les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR), retranchées en RDC. Le déclic a été donné par l'opération conjointe Umoja wetu annoncée le 19 janvier 2009 et exécutée dès le lendemain matin, faisant subitement basculer les relations inamicales vers l'amitié, la coopération et la relance de la CEPGL. À travers les récentes initiatives sous-régionales, les gouvernants des trois pays semblent adhérer à l'hypothèse d'une intégration supposément pacificatrice.

Dans les deux cas, le « choix » fait par la RDC mérite une relecture des enjeux et des objectifs qui motivent les uns et les autres pour cette relance de la CEPGL. Un premier point sera consacré à l'analyse des enjeux sous-régionaux contrastés entre trois types d'acteurs locaux : les politiciens, les organisations de la Société civile et les populations. Un deuxième point décryptera l'enjeu des financements extérieurs sur lesquels compte la CEPGL en contexte de crise. Un dernier point se focalisera sur les risques intérieurs à la région, en tirant les conséquences du rôle crucial qu'y joue la RDC.

I. ENJEUX LOCAUX : L'AFFAIRE DES ÉLITES ET NON DES PEUPLES

Le concept de la « relance » de la CEPGL résume toute l'histoire de cette petite organisation tombée en léthargie depuis 1993, après dix-sept ans de fonctionnement laborieux. Elle a été créée le 20 septembre 1976 par trois dictateurs (le Zaïrois Mobutu, le Rwandais Habyarimana et le Burundais Micombero). Elle

avait son secrétariat exécutif permanent à Gisenyi (Rwanda), sa Banque de développement des États des Grands Lacs (BDEGL) à Goma (RDC), un Institut de recherche agronomique et zootechnique (IRAZ) à Gitega (Burundi), et d'autres institutions spécialisées¹ réparties sur les territoires des trois pays. L'alternance imposée par les guerres civiles du Burundi (1993) et du Rwanda (1994) et les guerres de RDC (1996, 1998), a mis la CEPGL en veilleuse sans officiellement la dissoudre.

L'idée de sa relance pendant la première décennie du XXI^e siècle se faufile entre plusieurs initiatives éparses impliquant trois catégories d'élites : acteurs de la Société civile organisée, acteurs politiques de la région et acteurs extrarégionaux. Dans l'effervescence de la recherche de la paix, des rencontres, parfois risquées, entre les acteurs de la Société civile des trois pays ont été organisées pour réfléchir sur les moyens de s'impliquer dans la recherche de la paix². Entre-temps, une initiative politique naissait en 2004 : la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)³, spécialement motivée par la recherche de la paix et de la stabilité

1 Organisation de la CEPGL pour l'Énergie des Grands Lacs (EGL), Société internationale pour l'Électricité des Grands Lacs (SINELAC), Centre de recherche pour le développement des ressources minières en Afrique centrale (CRDRMAC), Comité permanent (COPIC).

2 Le cas de nombreux ateliers rassemblant depuis 2003 des associations féminines congolaises, rwandaises et burundaises pour réfléchir sur le rôle de la femme en contexte de conflit armé ; ou de la Foire des outils d'éducation à la paix organisée à Bukavu par le Réseau d'innovation organisationnelle (RIO) [14-17/06/2005], toutes initiatives financées de l'extérieur.

3 Elle accoucha de la Déclaration de Dar-es-Salaam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, 19 et 20/11/2004.

dans la sous-région à la suite de la guerre du Congo. Cette initiative est plus large (onze États d'Afrique médiane, allant de l'Atlantique à l'océan Indien et à la mer Rouge : Angola, Burundi, Centrafrique, République du Congo, RDC, Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Zambie) et plus profonde (elle a associé aux travaux les acteurs de la société civile). L'implication d'acteurs lointains commence à se manifester avec l'activisme de la Belgique et fait l'objet de la deuxième section.

Il importe de remarquer que la CEPGL a été jusqu'ici l'affaire des élites et non des peuples. Quand on demande aux Congolais des villes du Kivu à quel État ils souhaiteraient voir leur pays faire la guerre, le Rwanda est cité par 75,5% (l'Ouganda par 30,2% et le Burundi par 16,1%) des réponses recueillies auprès d'une population pourtant directement concernée par le projet de la CEPGL¹. Les enquêtés ont un commerce ou un contact régulier avec l'Ouganda (52,1%), le Rwanda (20,8%) et le Burundi (14,1%), qui n'enraye pas l'inimitié née de la guerre en RDC. Autre fait, l'irruption du Nyiragongo a entraîné le 17 janvier 2002 la dispersion des Gomatraciens ; mais ceux qui avaient trouvé refuge au Rwanda, déjà las d'y rester en moins d'une semaine, ont commencé le chemin du retour, préférant marcher sur une pierre non encore refroidie, sans maison ni nourriture, plutôt que de profiter du secours proposé par les humanitaires en territoire rwandais. La logique des populations n'est pas celle des politiciens, confrontés à un autre genre d'influence.

¹ Nos enquêtes auprès de 192 personnes à Bukavu, Goma, Butembo et Beni, novembre 2007-mars 2008, Traitement 2.

II. DES ENJEUX EXTÉRIEURS PESANT DANS LA BALANCE

Vue de l'extérieur, la CEPGL est l'organisation des trois pays de l'ancienne Afrique belge, ce qui n'est pas sans portée symbolique. C'est, en effet, essentiellement la Belgique qui s'active depuis 2004 pour relancer cette organisation, appuyée en cela par l'UE et l'ONU². Depuis, le Rwanda et le Burundi, objectivement intéressés, ont paru avoir choisi d'en laisser l'initiative à la Belgique, tandis que la RDC ne s'est pas montrée intéressée, jusqu'en 2009. Beaucoup de Congolais, gouvernants ou gouvernés, ne sont pas convaincus du bénéfice que leur pays peut tirer d'une intégration régionale à trois. Le soupçon de devoir partager à moindre prix leurs ressources avec le Rwanda et le Burundi, devenus « ennemis », explique leur hésitation à « tendre la joue droite après avoir été giflés sur la gauche ». La Belgique le sait mais a insisté³ et mobilisé ses ressources ainsi que celles de l'UE⁴. La recherche de la paix au bénéfice de la RDC et de toute la région est un argument qui ne convainc pas, les guerres civiles du Burundi (1993) et du Rwanda (1994) et les guerres de RDC (1996, 1998...) ayant eu lieu malgré la CEPGL.

² C'est en juillet 2004 que Louis Michel, ministre belge des Affaires étrangères, a commencé à intéresser ses homologues congolais, burundais et rwandais à cette idée censée promouvoir la paix et la stabilité dans la région des Grands Lacs. Jeune Afrique.com, 5/07/2004 ; Sénat de Belgique, *La communauté économique des pays des Grands Lacs*, session de 2005-2006, 23/02/2006, rapport 3-1578/1.

³ Entretien avec un diplomate belge à Kinshasa, 27/07/2007.

⁴ 970 000 euros offerts le 17/04/2007, 50 millions décaisés en août 2007 pour des projets intégrateurs, etc.

La Belgique aurait-elle un « agenda caché » dans la relance de la CEPGL ? La répartition de l'aide belge aux trois pays constituant sa priorité géographique (2/3 des nouvelles interventions annuelles de la coopération bilatérale belge)¹ n'est pas forcément équitable et ne doit pas l'être. Par exemple, en 2007, les engagements financiers de la Belgique dans le cadre des conventions accordent 10,5 millions d'euros au Burundi (1,39€ par Burundais), 28,5 millions au Rwanda (3,15€ par Rwandais) et 59,6 millions à la RDC (0,95€ par Congolais)². L'écart entre les chiffres peut s'interpréter différemment : une faveur pour la RDC en terme brut si l'on ignore la nature et l'ampleur des urgences, une faveur pour le Rwanda si l'on considère les dimensions ou la démographie des trois pays (répartition par tête). À côté des conventions utilisant des finances belges, le même rapport 2007 attribue au Rwanda 16 millions d'euros d'aide budgétaire (non remboursable), rien au Burundi, tandis que la RDC reçoit 8,9 millions d'euros de nouveaux prêts (remboursables) d'État à État. Voilà les chiffres de l'exercice 2007. Peut-être la « faveur » de la Belgique n'est-elle pas distribuée de la même manière chaque année. Il n'en reste pas moins que le Rwanda a bénéficié de l'aide structurelle de la Belgique pendant les dix-sept ans où la RDC en était privée³ et que la RDC

est le seul pays de la CEPGL à n'être cité nulle part dans le rapport 2008 de la DGCD (suite à une crise diplomatique belgo-congolaise). La Belgique chercherait-elle à se décharger progressivement de son aide au Rwanda (et au Burundi) en en chargeant partiellement la RDC sous-couvert de la CEPGL ? Rien ne le dit officiellement, mais rien n'écarte le soupçon, fondé ou pas.

L'insistance de la Belgique et de l'Union européenne sur la réactivation de la CEPGL à trois à l'heure même où la CIRGL, plus vaste, se met en gestation, ne paraît pas gratuite. Cette dernière est plus intéressante pour la RDC, mais elle sert visiblement moins les intérêts du Rwanda, noyés dans un cadre plus vaste⁴. Pour la Belgique et l'UE, la CEPGL et la CIRGL ne sont pas incompatibles mais complémentaires, et la première devrait être plus efficace que la seconde, « en raison notamment de la langue française parlée dans les trois pays »⁵. Cet argument reste médiocre autant comme facteur de paix que comme élément déterminant de l'intégration⁶.

4 Le meilleur scénario pour le Rwanda dans le contexte actuel est une CEPGL à trois, sous contrôle. Dans une interview accordée à C. Braeckman le 6/09/2008, le président rwandais s'oppose à l'idée d'une CEPGL élargie à l'Ouganda.

5 Entretien avec le représentant résident de l'UE en RDC, Kinshasa, 3/08/2007. C'est sans compter avec le penchant rwandais et burundais pour l'Eastern African Community depuis la guerre de RDC, la suppression du français comme langue d'enseignement au Rwanda (14/10/2008) et son basculement programmé vers le Commonwealth (adhésion en 2009 ? « Bye-Bye Rwanda » <http://www.jeuneafrique.com> [19/10/2008]).

6 L'intégration européenne a réussi à des pays qui, pour la plupart, n'ont aucune langue commune.

1 Chambre des représentants de Belgique, note de politique générale du ministre de la Coopération au développement, 21/04/2008.

2 Direction générale de la coopération au développement, rapport annuel 2007, p.48-49 ; rapport annuel 2008.

3 Interrompue depuis 1990, la coopération bilatérale dite « structurelle » entre la Belgique et la RDC ne reprend qu'en 2007 avec le PIC 2007-2009.

III. UNE RDC EXTÉNUÉE PAR SA CENTRALITÉ

Au-delà des organisations panafricaines¹, la RDC se trouve à l'intersection ou au carrefour des grandes sous-régions africaines et des organisations qui les structurent. En Afrique des Grands-Lacs, elle partage un grand nombre de lacs qui ont inspiré l'appellation de cette sous-région, formant un chapelet le long de sa frontière est : Mobutu, Idi-Amin, Kivu, Tanganyika, Moero, sans compter ses autres lacs résiduels de l'ouest (Maï-Ndombe et Tumba). Sur le plan politique, l'Afrique des Grands Lacs a des contours flous : tantôt elle se confond avec la CEPGL, tantôt elle n'inclut pas tout le Congo, tantôt elle prend toute l'Afrique centrale voire toute l'Afrique médiane (CIRGL).

Située au cœur de l'Afrique, la RDC rassemble autour d'elle (depuis 1983), au sein de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), le Burundi, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo-Brazza, la Guinée équatoriale, le Tchad, le Gabon, le Rwanda, et le Sao Tomé et Principe. Au sud, elle par-

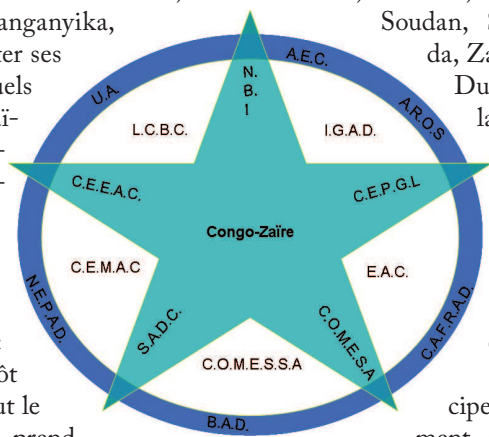
ticipe à la Southern African Development Community (SADC) avec l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Du sud au nord-est, elle est membre du Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) : Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

Du côté nord s'ajoute la Nile Basin Initiative (NBI), regroupant neuf pays : Égypte, Soudan, RDC, Ouganda, Éthiopie, Kenya, Rwanda, Burundi et Tanzanie.

La RDC participe donc à suffisamment d'organisations sus-

ceptibles de la promouvoir ou, si elle ne sait pas en tirer profit, de l'étouffer. En plus, elle est en voisinage direct avec de nombreuses autres organisations sous-régionales : Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) par le truchement du Congo-Brazza et de la Centrafrique ; Lake Chad Basin Commission (LCBC) via la Centrafrique ; Communauté des États sahélo-sahariens (COMESSA) à travers la Centrafrique, le Soudan et la Zambie ; Inter-governmental Authority on Development (IGAD) par le Soudan et l'Ouganda ; l'East African Community (EAC) par l'Ouganda et la Tanzanie, etc.

Le maillage des organisations sous-régionales qui ont la RDC comme



¹ Union africaine (UA) héritière de l'Organisation de l'unité africaine depuis le 27 mai 2001, Communauté économique africaine (AEC), New Partnership for Africa's Development (NEPAD), Banque africaine de développement (BAD), African Training and Research Centre in Administration for Development (CAFRAD), African Regional Organization for Standardization (AROS). Cf. *Treaties and Alliances of the World*, 7th ed, London: John Harper, 2002, p. 284-323.

membre ou voisine en font un pays clé dans l'intégration africaine. Nous le représentons sous forme d'étoile avec dans les coins intérieurs les organisations sous-régionales dont elle est membre, et dans les coins extérieurs celles qui lui sont frontalières. La couronne reprend les grandes organisations panafricaines dont elle est membre.

Cependant, cette centralité de la RDC lui pose au moins trois types de problèmes susceptibles d'être aggravés par la crise économique.

Primo, le budget de la RDC, déjà le plus maigre des pays de la région, est écartelé entre les différentes organisations auxquelles l'État congolais participe. Il est un secret de Polichinelle que, avec l'excuse de la guerre, la RDC n'arrive pas toujours à honorer à temps ses obligations financières, avec le risque de se voir privée de parole dans les différentes arènes sous-régionales. Même les ressources qui pourraient, dans un avenir proche, lui procurer des devises additionnelles, le pourront beaucoup moins, car devant éventuellement être partagées avec les autres. S'il est vrai que l'eau¹, par exemple, pourrait vite devenir un enjeu de guerre avec des pays aussi lointains que l'Égypte², les voisins surpeuplés de la RDC seraient d'abord intéressés par les terres arables et l'exploitation commune des ressources.

Secundo, les frontières de la RDC sont les plus poreuses de la région, un

vice nourri par une immigration non maîtrisée. Cet État est, peut-être même, le seul à ne pas connaître le nombre de ses citoyens, celui des étrangers vivant sur son sol, et celui de ses nationaux vivant à l'étranger. En l'absence de recensement scientifique depuis 1984 et de recensement administratif général depuis 1990, le problème s'est posé avec acuité lors de l'identification des électeurs en août-septembre 2005. La solution de crise proposée par la loi n°04/028 du 24 décembre 2004 portant Identification et Enrôlement des électeurs en RDC a consisté à exclure du vote tous les Congolais vivant à l'étranger et à exiger de beaucoup de citoyens se trouvant au pays le témoignage de cinq Congolais pour pouvoir être enrôlé. À l'heure où la RDC se contente d'estimations hasardeuses de sa population, l'ouverture des frontières à une libre circulation des personnes pourrait nuire autant à la sécurité qu'à une reprise économique stable. En pleine crise économique, une libre circulation des personnes, même réduite, n'induirait pas forcément l'entrée de plus d'investissements extérieurs.

Tertio, l'intégration n'est pas une garantie de paix ni pour la RDC ni entre la RDC et ses voisins. La CEPGL n'a empêché ni les guerres civiles du Burundi (1993) ou du Rwanda (1990-1994), ni la guerre interétatique que ces deux pays ont menée en RDC (1996, 1998...). Une étude comparée de l'occurrence des guerres dans les autres intégrations montre, d'ailleurs, que la croyance répandue en la vertu pacificatrice de l'intégration est une naïveté³. Pour ce qui est de la RDC, il s'agit d'intégrer dans plu-

1 Beaucoup de projets de partage des eaux du Congo. M.-F. CROS et F. MISSER, *Géopolitique du Congo (RDC)*, Bruxelles : Complexe, 2006, p. 27-29 ; *Dounia, La géopolitique de l'eau*, Paris : L'HarmattanRDC, juillet 2009.

2 Cf. J. STARR, « Water wars », *Foreign Policy*, n° 82, Spring 1991, p. 17-30; BICHARA KHADER, *Monde arabe et géopolitique euro-arabe, les Cahiers du Monde arabe*, Louvain-La-Neuve : UCL, 2006, p. 239-240.

3 N. N. MUGHENDI, « De la paix européenne à la paix mondiale : les limites de l'intégration », in Gaëlle PEL-

sieurs organisations sous-régionales et régionales un pays intérioritément désintégré¹ et dont le pouvoir public, comme un « quasi-État »², ne contrôle pas l'ensemble du territoire. Avec la relance de la CEPGL à trois, le passé d'un partage des finances semble prendre le chemin d'un partage des ressources de la RDC, grâce à des finances extérieures. Or, outre le risque que la répartition de la manne extérieure transforme la CEPGL en un panier de crabes, cette perfusion est de nature à tarir d'un jour à l'autre au gré des difficultés et des priorités des bailleurs. Si la RDC ne se hisse pas rapidement en position de force, la négoc-

iation des projets financés dans le cadre de la CEPGL lui restera désavantageuse. D'ailleurs, une CEPGL dont la relance implique essentiellement les Exécutifs des trois pays n'est pas immunisée contre les problèmes, lorsque se lèveront des politiciens anti-CEPGL.

CONCLUSION

Quel est l'intérêt de la RDC dans la relance de la CEPGL en pleine crise économique ? Contrairement aux autres États concernés, le sursaut tardif de la RDC qui débloque la relance de la CEPGL ne semble reposer sur aucune base objective solide. Ceci participe aux tâtonnements d'un pays en pleine refondation dans tous les domaines. L'absence d'un « intérêt national » clairement défini et financé de manière autonome fragilise le pays face à l'appât des finances extérieures à capter et face aux intérêts plus clairs de ses partenaires, dans une CEPGL financièrement et politiquement instable. ¶

LON, *Organisations internationales et gestion des crises et des conflits en Europe*, Bruxelles : Peter Lang (à paraître).

1 Pour la désarticulation géographique, lire : Roland POURTIER, « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'État : la RDC à la croisée des chemins », *Afrique Contemporaine* n°227 (2008/3). Pour la désintégration socioculturelle, lire par exemple : MWAYILA TSHIYEMBE, *État multinational et démocratie africaine*, Paris : L'Harmattan, 2001.

2 Stéphane ROSIERE, *Géographie politique & Géopolitique : une grammaire de l'espace politique*, Paris : Ellipses, 2003, p. 223.

