

DEMOCRATISATION EN TEMPS DE GUERRE : LE ROLE DES NATIONS UNIES ET DE L'UNION EUROPEENNE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

par Saïd Abass Ahamed

Abstract

The aim of this article is to analyse the role of the United Nations and the European Union in promoting democracy and conflict resolution in the Democratic Republic of Congo. The global and protracted crisis in the DRC has increased the implication of the international community in order to assist the DRC towards democracy and peaceful conflict resolution. This article analyses the new trend of UN and UE interventions in the DRC to promote democracy and conflict resolution. New tools and new methodologies to promote democracy in war time are crafted and used in the DRC. We conceptualize the promotion of democracy in time of war as a new trend (I). The second section will look at the crisis in the east and how the implementation of democracy focuses on human security (II). Before criticising the international community's action to promote democracy in DRC (IV), we will deal with regional strategies to exit from crisis (III).

1. INTRODUCTION

La politique internationale d'assistance à la transition démocratique¹ par les Nations Unies et l'Union européenne fut au cœur de l'agenda international dans les années 1990. Le basculement politique intervenu en Europe de l'Est et l'absence d'autre alternative au modèle de démocratie libérale, avaient créé un consensus sur la scène internationale autour de l'idéal démocratique. «*Dans les années quatre-vingt dix, le travail lié à la promotion de la démocratie a connu une croissance exponentielle quant aux nombres d'acteurs, aux enjeux et aux montants d'argent engagés*»². Laurence Whitehead confirme ce constat : «*Les dispositifs internationaux – politique ou économique – visant à inciter les États à acquérir le label démocratique connaissent une véritable explosion*»³. Un nouveau référentiel était né avec les trois agendas de Boutros Ghali⁴. Face à l'optimisme des années 1990, la Somalie, le Rwanda et la Bosnie-Herzégovine ont montré que la promotion de la démocratie en temps de guerre avait ses limites. L'action internationale, aujourd'hui en faveur de la démocratie, exige une nouvelle approche.

¹ GOUNELLE, M., "La démocratisation, politique publique internationale", in *Mélanges Hubert Thierry*, Paris, Pedone, 1998, p.201-213.

² THEDE, N., *Le développement démocratique de 1990 à 2000 : une vue d'ensemble*. Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal, 2002.

³ *Critique internationale*, n°24, Juillet 2004.

⁴ BOUTROS-GHALI, B., *Paix, Développement, Démocratie. Trois agendas pour gérer la planète*. Pedone, Paris 2002.

Les transitologues présentent la démocratisation comme un phénomène interne. Cependant on observe en Afrique, depuis l'Opération des Nations Unies en Namibie⁵, une prééminence de la communauté internationale dans la restauration de l'État démocratique⁶. Notre approche tranche avec la transitologie classique en ce sens que nous souhaitons analyser les transitions en temps de guerre. En effet, une des caractéristiques majeures de la transitologie est de porter sur des aires géographiques pacifiées, Europe du sud, Amérique Latine et Europe centrale et orientale... En outre, les acteurs violents ont généralement été exclus des négociations. Or en Afrique, et plus particulièrement en RDC, les mouvements rebelles ayant recours à la violence sont reconnus comme des partenaires dans la négociation⁷. La stratégie de la communauté internationale consiste à soutenir l'intégration des seigneurs de guerre dans un gouvernement d'union nationale à tout prix⁸.

La problématique de ce travail est la promotion de la démocratie dans une région en proie aux conflits. Il s'agit donc de s'interroger sur la promotion démocratique comme processus de résolution des conflits. Nous nous interrogeons sur la façon dont les Nations Unies et l'Union européenne agissent pour faire progresser la démocratie et résoudre les conflits simultanément dans un contexte de déliquescence de l'État. Comment et par quels instruments cette politique de promotion de la démocratie fut-elle mise en place ? Quelles sont les ressources que mobilisent ces institutions pour asseoir la paix et la démocratie en RDC ? Comment persuader les rebelles de déposer les armes alors même que ce sont ces dernières qui légitiment leur présence au sein du gouvernement de transition ? Est-il possible d'insérer des anciens combattants qui se sont affrontés dans une armée nationale ? Les élections polarisent les antagonismes ; pourtant elles constituent l'unique passage vers la démocratie. Comment garantir le respect des résultats électoraux ? En Angola en 1992, l'UNITA est retournée dans le maquis suite à des élections sous la responsabilité de la communauté internationale. Qu'en sera-t-il des élections de 2006 en RDC ?

Nous tenterons de conceptualiser la promotion de la démocratie en temps de guerre (I). Une seconde partie portera sur les crises de Bunia et Bukavu, comme révélateurs d'une approche sécuritaire de la promotion de la démocratie (II). La notion d'opération intégrée est présentée comme la nouvelle doctrine du maintien de la paix (III). Enfin, un bilan critique et une

⁵ Groupe d'Assistance des Nations Unies pour la période de Transition Namibie (GANUPT), 1989-1990.

⁶ DAUDET, Y. (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Paris, Pedone, 1995.

⁷ Cf. *Accord inclusif des forces vives congolaises*, signé à Sun City le 17 décembre 2002, Accord burundais signé à Arusha en le 28 août 2000 avec 19 formations politiques.

⁸ TULL, D., DENI, M., et MEHLER, A., "The Hidden cost of power sharing: reproducing insurgent violence in Africa", *African Affairs*, 2005, pp.376-396.

perspective des actions menées par les organisations internationales dans la région des grands lacs (IV) permettra de souligner les failles de la promotion de la démocratie en temps de guerre.

2. CONCEPTUALISER LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE ET LA RESOLUTION DES CONFLITS EN TEMPS DE GUERRE

Cette première partie tente d'analyser et de conceptualiser le processus par lequel les Nations Unies et l'Union européenne font la promotion de la démocratie en République Démocratique du Congo (RDC). L'exemple de la RDC est pertinent car ce pays est un concentré de tous les maux auxquels nombre d'États africains sont actuellement confrontés. La résolution des conflits et la promotion de la démocratie en temps de guerre par les organisations internationales repose sur trois éléments en RDC : un mandat qu'il faut interpréter sur le terrain, la sécurité qu'il faut imposer, et enfin une diplomatie de terrain qui accompagne les efforts d'enracinement de la culture démocratique.

2.1. Mandat de la communauté internationale : entre idéal et réalité

Le mandat de l'Union européenne repose essentiellement sur trois instruments juridiques et politiques. D'abord l'Accord de partenariat entre les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) et l'Union européenne signé le 23 juin 2000 à Cotonou. Le titre II porte sur la dimension politique du partenariat. L'article 8 est consacré au dialogue politique. L'article 9 porte sur les éléments essentiels que sont le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une gestion responsable et transparente des affaires publiques et l'État de droit. Le paragraphe quatre stipule que *«les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement»*.⁹ Le non respect de ces éléments peut entraîner la rupture des relations entre un État ACP et l'Union. En 2003, la commission a présenté une communication portant sur *«Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité»*.¹⁰ Cette communication retrace les grandes lignes du rôle de l'Union dans un monde dominé par une menace multidimensionnelle. Enfin, la stratégie de l'Union envers l'Afrique, adoptée par le conseil le 12 octobre 2005, définit le cadre d'action pour l'ensemble des

⁹ Accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000.

¹⁰ *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, décembre 2003, www.iss-eu.org.

États membres de l'Union et de la commission européenne afin appuyer les efforts déployés par l'Afrique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. A cela, il conviendrait d'ajouter la nouvelle déclaration du consensus européen pour le développement, qui s'inscrit dans une perspective de coopération classique interétatique. L'ensemble de ces éléments se trouve dans le premier pilier communautarisé. D'autres éléments, notamment l'ensemble des questions relatives aux volets sécurité et défense, se situe dans le second pilier portant sur la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC).

L'action de la Communauté internationale en RDC a connu une montée en puissance, selon l'état d'avancement du processus de transition vers les élections qui symbolise la fin de l'État d'exception et le retour à un ordre politique pacifié. La mise en place de l'accord global et inclusif (AGI) le 17 décembre 2002 s'est accompagnée d'une augmentation du rôle de la communauté internationale dans le processus de résolution des conflits et d'instauration de la démocratie en RDC. Le mandat de la MONUC a connu un renforcement politique et militaire conséquent. Les accords de Pretoria ont permis la création du Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT)¹¹, composé de diplomates étrangers en poste à Kinshasa. Son mandat est de garantir le processus de la transition, en assurant un arbitrage entre les différentes composantes participant à la transition. Politiquement cela place le CIAT en position d'arbitre en cas de contentieux entre les composantes du gouvernement de transition.

Mettre en œuvre les résolutions de l'ONU contraint la MONUC à opérer constamment des arbitrages entre des objectifs très ambitieux, des ressources faibles et des moyens limités. Pour le Congolais ordinaire la MONUC est inefficace, car elle ne fait pas la guerre aux groupes et forces armées non invités. Le mandat des représentants de la communauté internationale est toujours en décalage entre les attentes des populations et la réalité des moyens. Les responsables de la MONUC doivent opérer des arbitrages entre un mandat qui exige la protection des personnes et le retour à la paix civile. Cela signifie arrêter tous les criminels de guerre ou bien les laisser en liberté et donner à la population civile le sentiment d'une complicité et d'un refus de combattre l'impunité. De sorte qu'il arrive souvent que la communauté internationale doive choisir entre la liberté de mouvement d'un chef de guerre, qui au demeurant reste un interlocuteur valable, ou l'arrêter et risquer le créer le vide ou la multiplication des satrapies incontrôlables.

¹¹ Voir *Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, signé à Pretoria (République d'Afrique du Sud) le 16 décembre 2002*. ANNEXE IV: De la Garantie internationale, point n°3.

2.2. Sécuriser et démocratiser en l'absence d'État

La promotion de la démocratie en temps de guerre s'effectue dans une perspective axée sur la sécurité humaine. Il s'agit ici d'articuler la pacification et l'installation de la démocratie dans une perspective de la théorie kantienne de la paix démocratique¹². C'est-à-dire que le retour à la paix et la démocratie sont les seules réponses aux racines des conflits. En situation post-conflit, la paix et la sécurité ne s'enracinent que dans un régime pluraliste et ouvert. Dans cette perspective l'action de la communauté internationale a évolué. L'intervention internationale vise simultanément plusieurs objectifs : résoudre l'origine du conflit à la source, stabiliser et consolider la paix. C'est une phase à la fois militaire et civile, la priorité étant d'éviter tout retour en arrière au conflit ouvert et de d'éliminer ou circonscrire les violences contre les population civiles.

L'Accord global et inclusif a permis d'associer à la gestion du pouvoir les différentes composantes qui se sont fait la guerre, dans un gouvernement de transition vers un processus démocratique où la logique des armes doit s'effacer devant la logique des urnes. Cependant dans la réalité aucun des acteurs de la transition ne semble prendre le risque d'abandonner le pouvoir pour le remettre à la volonté du peuple. L'absence de confiance parmi les composantes du gouvernement de transition et l'idée répandue parmi ces derniers «*qu'on a pas fait la guerre pour perdre les élections*» fait peser un risque réel sur l'idée de consolidation démocratique. Le spectre d'un scénario identique à celui de l'Angola, où Jonas Savimbi ayant perdu le verdict des urnes en septembre 1992 est retourné dans le maquis pour reprendre la guerre, a fait prendre des mesures préventives. Depuis décembre 2004, la MONUC a créé au sein de la division politique une unité «Joint Mission Analysis Cell», (JMAC), qui dépend du bureau du Représentant spécial du Secrétaire général. Cette cellule d'analyse et de renseignement est une innovation dans les opérations de maintien de la paix. Elle correspond par ailleurs aux recommandations du rapport Brahimi¹³. L'objectif de cette cellule qui réunit des militaires et des civils est de prévenir tout dérapage du processus de transition démocratique et d'écarter ou d'isoler les «spoilers». Elle utilise les outils militaires et politiques d'analyse classique. Les informations sur le processus politique, législatif et militaire sont analysées, traitées et

¹² GAUBATZ, K. T., "Kant, Democracy, and History", *Journal of Democracy*, 1996, pp.136-150.

¹³ *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305 S/2000/809*, plus connu sous le nom de rapport Brahimi du nom de l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Algérie, et président de la commission d'étude qui a produit ce rapport.

redistribuées quotidiennement. Il s'agit d'isoler et affaiblir toutes menaces intérieures et extérieures qui risqueraient de retarder ou de faire échouer le calendrier électoral conformément aux accords de Pretoria, avant le 30 juin 2006. Notons qu'il n'existe pas en RDC de Jonas Savimbi, ni de John Garang, les mouvements de rebelles en RDC étant essentiellement des fabrications étrangères. En l'absence de soutien extérieur, aucun des acteurs de l'espace présidentiel n'est à même de reprendre la guerre. En cas de la défaite du président actuel, il pourrait avec sa garde prétorienne tenter une déstabilisation, mais non une guerre. En outre, la décision de l'Union européenne¹⁴ d'envoyer une force d'appui à la MONUC pour renforcer la sécurité au moment des élections est un signal clair à destination du Rwanda et de l'Ouganda, pour prévenir toute manœuvre déstabilisatrice.

2.3. Acteurs internationaux et diplomatie de terrain : Assurer l'irréversibilité du processus

Promouvoir la démocratie en temps de guerre exige une intense activité diplomatique de terrain. La diplomatie de terrain vise à contrer toutes tentatives de manœuvre dilatoire du calendrier électoral, que la classe politique congolaise s'est engagée à respecter. L'envoyé spécial de l'Union européenne dans la région des grands lacs effectue régulièrement des tournées dans la région afin de promouvoir la position de l'UE, dans sa volonté de stabiliser la sous-région. Aldo Ajello, qui occupe ce poste depuis 1996, définit sa mission comme «devant offrir aux acteurs politiques d'autres alternatives à la guerre»¹⁵. Il dépend directement de Javier Solana¹⁶, qui lui-même s'est rendu à plusieurs reprises au Congo afin d'évaluer les progrès accompli vers les élections. Le 30 avril 2005, une forte délégation européenne conduite par Javier Solana et Louis Michel a inauguré officiellement l'Unité de Police intégrée, qui est une unité de 1008 hommes, équipés et formés par l'UE afin d'assurer la sécurité et la protection des autorités et institutions de la transition. La dernière visite de Solana, en mars 2006, porta sur les retards constatés dans le processus électoral.

Louis Michel, ancien ministre belge des Affaires étrangères et actuel commissaire européen en charge du développement, a effectué plusieurs voyages en 2005 et en est déjà à deux en 2006. Cette volonté de maintenir au plus haut niveau un contact permanent avec les autorités congolaises témoigne de l'engagement de l'Union à soutenir financièrement, militairement et

¹⁴ www.monuc.org/news.aspx?ID=10835.

¹⁵ AJELLO, A., *Cavalier de la Paix, Quelle politique européenne commune pour l'Afrique ?*, Entretiens de Pierre-Olivier Richard avec Aldo Ajello, Bruxelles, GRIP, 2000, p.134.

¹⁶ Secrétaire général de l'Union européenne et Haut Représentant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

politiquement la sortie des conflits et l'arrivée d'un nouvel ordre politique démocratique. Par ailleurs, la délégation de l'Union européenne à Kinshasa a pesé de tout son poids à la mi-janvier 2006 pour que la loi électorale soit soumise au Parlement et promulguée à temps.

La présence de troupes étrangères, la division et l'occupation du Congo constituaient une situation très difficile pour la communauté internationale, confrontée à l'inconsistance de Kabila père. Dans ce contexte, les Nations Unies ont choisi un diplomate de carrière, Monsieur Kemal Morjane. Il fut perçu comme neutre, parce que son pays d'origine, la Tunisie, n'a aucune ambition hégémonique dans la région des grands lacs. Il a accompli une mission délicate, qui consistait à convaincre le pouvoir politique et les rebelles d'appliquer les accords de Lusaka, seul cadre valable de retour à la paix. La disparition prématurée de Kabila père a relancé le dialogue intercongolais. Le Secrétaire général nomma un représentant spécial pour faciliter sa mise en œuvre. Moustapha Niasse, ancien premier ministre sénégalais, fut nommé pour accompagner le facilitateur Ketumile Masiré en vue du dialogue entre toutes les composantes congolaises afin de négocier un retour à la paix définitive.

En septembre 2001, Kemal Morjane fut remplacé par le Camerounais Amos Namanga Ngongi. Ancien administrateur du Programme alimentaire mondial, Ngongi était à l'image de l'actuel SG, un pragmatique. Sa mission était d'apporter une assistance technique au nouveau gouvernement congolais dans la nouvelle volonté d'appliquer les accords de Lusaka et de trouver une solution négociée au conflit. Il devait aider les autorités congolaises à reprendre confiance dans la reprise du processus de négociation.

L'actuel représentant du Secrétaire général, William Swing, est arrivé en poste en juillet 2003. Plus controversé, il est arrivé à la demande des Congolais. La relation qu'il a su développer avec le président Kabila est ambiguë. En adoptant une position souple et très amicale il a su conserver l'essentiel, c'est-à-dire l'unité du gouvernement de transition, mais à quel prix ? En février 2006, Swing a mis en garde la classe politique congolaise contre toutes manœuvres dilatoires sur le calendrier électoral. Ce discours musclé a mis la classe politique congolaise devant ses responsabilités, en rappelant régulièrement les engagements pris et en clarifiant la stratégie et les objectifs de la communauté internationale qui sont l'application intégrale des Accords de Lusaka et le respect de l'Accord global et inclusif.

3. MISE EN ŒUVRE SECURITAIRE DE LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE ET DE LA RESOLUTION DES CONFLITS

Deux crises majeures ont menacé le processus de transition en cours en RDC. Il s'agit de Bunia au printemps 2003 et de Bukavu à l'été 2004. Ces

deux crises ont radicalement modifié l'approche de la communauté internationale en RDC en terme de sécurité (A). La réforme des forces de sécurité républicaines est un élément clef du dispositif de résolution des conflits et de démocratisation (B). Renforcer l'État pour enraciner la démocratie (C) est une composante essentielle de la nouvelle doctrine de l'interventionnisme international¹⁷.

3.1. Sécurité humaine et démocratisation

La grave crise de l'Ituri au printemps 2003 menaçait le processus de démocratisation en RDC et risquait d'anéantir les efforts de stabilisation et de retour à une paix durable. La province de l'Ituri est peuplée d'environ 4,5 millions d'habitants. Les groupes ethniques Lendu et Héma s'affrontent autour d'un conflit lié à la terre. La crise s'est envenimée à partir de 1999, avec l'implication des pays voisins dans divers trafics d'armes et de matières premières. Un cycle de massacres et de représailles a culminé au printemps 2003 avec la prise de Bunia, chef-lieu du district, par les hommes de l'Union des patriotes congolais (UPC) de Thomas Lubanga soutenu par les Rwandais qui ont chassé les Lendu soutenus par les Ougandais. Les Ougandais quittent Bunia au printemps 2003, et plongent la ville dans un chaos. La résolution 1424 du 30 mai 2003 «autorise les États membres qui participent à la fore multinationale intérimaire d'urgence à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de leur mandat»¹⁸. Cette résolution consacre le passage au chapitre 7 de la Charte des NU et la volonté politique de ramener la sécurité et la stabilité dans ce district dont la situation risquait d'embraser l'ensemble de la RDC et de déboucher sur un génocide.

L'Union européenne, avec la France aux commandes, a mené cette mission dont l'autorisation de déploiement porta sur trois mois, du 12 juin au 1^{er} septembre 2003¹⁹. Composé de 1500 hommes des forces spéciales françaises et de contingents africains, Artémis avait pour mandat de stabiliser la ville de Bunia et de sécuriser l'aéroport afin de permettre le travail des humanitaires et éviter les massacres de masse entre les groupes ethniques Lendu et Héma²⁰.

La résolution 1493, adoptée par le Conseil de sécurité le 28 juillet 2003, place la MONUC sous le chapitre 7. La MONUC dispose d'un mandat solide et large pour imposer la paix. Le 1^{er} octobre 2004, la résolution 1565

¹⁷ VIRCOULON, T., "Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo", *Politique Africaine*, n°98, pp.79-95.

¹⁸ Résolution 1484 (2003), S/RES/1484.

¹⁹ Décision du Conseil, 2003/432/CFSP.

²⁰ BGAYOKO, N., "L'Opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de défense ?", *Afrique Contemporaine*, n°209, printemps 2004. pp.10-116.

autorise l'augmentation des effectifs à 5900 personnes avec des moyens aériens adéquats. Un commandement à l'Est est créé avec quartier général à Kisangani. Sur le terrain cette division assure la coordination des trois brigades²¹ de l'Ituri, du Nord et Sud Kivu.

3.2. Assurer la réforme des forces de sécurité républicaines pour garantir la paix et la démocratie

Le premier point du titre VI de l'Accord global et inclusif porte sur la formation d'une armée nationale incluant l'ensemble des composantes qui sont parties prenantes à l'Accord. Bien que n'ayant pas mandat pour réformer le secteur de la sécurité en RDC, c'est la MONUC qui a initialement élaboré un schéma, pour garantir la sécurité des chefs de guerre qui ont accepté de retourner à Kinshasa après l'Accord de Pretoria²².

L'Union européenne a lancé deux initiatives majeures dans le domaine de la sécurité. Le premier porte sur la formation de la Police nationale congolaise. A la suite de la demande du gouvernement de la RDC de la mise en place d'une Unité de police intégrée (UPI), l'UE a lancé la Mission européenne de police-Kinshasa (MEUP-Kinshasa). La mission EUPOL étant une mission de formation et d'équipement militaire, est du ressort du second pilier, c'est-à-dire de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle relève du Conseil européen. L'Action commune 2004/847/PESC de décembre 2004 créa la première mission de police de l'UE en Afrique. Sur le terrain la mission dépend directement de l'envoyé spécial, l'ambassadeur Aldo Ajello. Une fois formée, l'objectif de cette UPI est d'assurer la sécurité et la protection des hautes autorités et institutions de la transition. La sélection des candidats à la formation devait prendre en considération une répartition équilibrée des membres de chaque faction des ex-belligérants. Cette répartition équilibrée concernait les hommes de troupe et les officiers. Précisons que 70 % des policiers sont de l'Est²³. En présence d'une volonté politique et des moyens financiers disponibles, le brassage des ex-belligérants est tout à fait possible. Le budget total de la formation s'élève à 10 millions

²¹ La Brigade de l'Ituri qui succéda à l'opération Artemis, comprend un bataillon bangladais de 950 militaires, un bataillon marocain de 750 militaires, un bataillon népalais de 950 hommes et enfin un bataillon pakistanais de 950 militaires. La brigade du Nord-Kivu basée à Goma est composée de 2700 militaires indiens. La Brigade du Sud-Kivu est composée de 2700 militaires pakistanais.

²² A la veille de la mise en place du gouvernement de transition, les chefs rebelles avaient leurs quartiers généraux à Goma pour le RCD, Gbadolite pour le MLC et le gouvernement à Kinshasa.

²³ Entretien avec le porte parole d'EUSEC, M. François Xavier Delestre, le 27 février 2006 à Kinshasa.

d'euros²⁴. Le programme porta sur un enseignement général de contrôle et de sécurité des lieux publics. Des modules relatifs aux respects des droits de l'homme complètent la formation. L'Union a financé la base logistique de l'UPI à l'échangeur de Limete, qui fonctionne en co-location avec les conseillers techniques et observateurs de la EUPOL. EUPOL comprend du personnel de l'UE et de deux nations invitées que sont le Canada et la Turquie. En novembre 2005, la mission fut prolongée jusqu'au 31 décembre 2006.

L'UE a engagé une Mission européenne militaire (EUSEC) de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité en RDC. Elle fut lancée le 2 mai 2005. Les objectifs assignés sont d'aider à l'intégration de l'armée congolaise avant les élections et de faire disparaître la logique des composantes. En outre elle ébauche une maquette de la future armée intégrée. Pour ce faire, elle doit compléter le recensement et fournir un chiffre réel du nombre de soldats au sein des Forces armées congolaises. A la signature des Accords de Lusaka, chaque groupe belligérant avait en effet avancé un chiffre de ses effectifs supérieur à la réalité afin de se présenter à la table des négociations en position de force. Par ailleurs, en l'absence de limite d'âge et de retraite, comme de système de pension, les morts, les infirmes et les soldats inaptes continuent à être comptabilisés. Selon le recensement en cours, l'effectif de l'Armée de terre est estimé à 100 000 hommes²⁵. EUSEC propose un système de paiement centralisé avec carte d'identité biométrique pour chaque militaire. Actuellement environ 6 à 8 millions de dollars US sont décaissés pour la solde des soldats. Environ 50 % de cette somme n'arrive pas aux destinataires.

L'action des NU porte sur la formation de la police congolaise pour l'ensemble du territoire. La composante police civile de la MONUC (CIVIPOL) lança une mission d'évaluation des forces de police congolaises. Un plan de formation de formateurs fut lancé en Province orientale à partir de 2003. Des moyens pédagogiques et logistiques très sophistiqués furent mis à la disposition des policiers. La réhabilitation des centres d'instruction est également assurée par la MONUC. La formation fut étendue aux officiers de police judiciaire. Elle insiste sur le rôle de la police nationale dans le processus de transition et de réconciliation. Par la suite, la formation fut étendue à l'ensemble des unités de police congolaise. Par ailleurs plusieurs unités de la MONUC, telles que l'unité droits de l'homme, État de droit, genre, ou VIH/SIDA, organisent avec CIVIPOL des formations thématiques à destination de la police congolaise.

²⁴ www.eu.ue.int/uedocs/cmsUpload/Dossierupi_EUPOL_Mars_2006.pdf.

²⁵ Selon le Général Pierre-Michel Joana, chef de l'EUSEC, www.monuc.org.

3.3. Reconstruire l'État pour enraciner la démocratie

L'État est le premier destinataire de l'action internationale de promotion de la démocratie. On se retrouve ici dans la même configuration que l'État à l'époque des indépendances. L'État devait se construire et assurer la cohésion de la communauté politique, tout en déployant son autorité sur toute l'étendue de son territoire. Dans un État en faillite, les institutions publiques sont à la fois objet et instrument de la démocratisation de la société politique convalescente. Nous soutenons avec le professeur M. Gounelle²⁶ qu'il ne peut y avoir de démocratie sans État. Pour des raisons idéologiques l'État fut décrié par les Programmes d'ajustement structurel dans les années 1980. Aujourd'hui il est clair qu'en l'absence d'un État partenaire, l'action internationale sera vaine. Le redressement de l'État poursuit l'idée qu'il faut recréer un cadre juridique et administratif, permettant le fonctionnement harmonieux des institutions politiques et le respect des libertés fondamentales. Yves Daudet²⁷ qualifie ce phénomène de restauration de l'État, alors que d'autres parlent de *State building*²⁸.

L'Union européenne privilégie la reconstruction et le fonctionnement des institutions judiciaires et le retour de l'État dans ses fonctions régaliennes. Le Programme d'Appui à la Justice, lancé à la suite d'un audit du système judiciaire en 2002, porta sur un montant de 28 millions € dans trois provinces pilote : Kinshasa, le Bas-Congo et le Bandudu. L'Union européenne a soutenu l'ONG Réseau des citoyens (Citizens' Network) pour la formation et la remise à niveau des magistrats du siège. Cette ONG devait soutenir la mise à jour de la documentation juridique. Suite à l'opération Artémis, en Ituri, l'Union européenne et la coopération française ont signé avec le gouvernement congolais un protocole d'accord portant sur la restauration de la justice pénale à Bunia. Une première tranche de 585 000 € fut versée. Cela porta sur la rénovation du tribunal de Grande Instance, le parquet et la prison centrale dont l'administration est assurée par un financement de l'UE. Ce projet fut prorogé d'un an en juillet 2004, pour un montant de 881 596 €. Il fut en outre élargi à la juridiction militaire afin de faire de l'Ituri un district test en matière d'administration d'une justice efficiente et transparente. Un autre aspect essentiel de ce projet porta sur le soutien des ONG dans la sensibilisation de la population à la justice et la défense des plus démunis face à l'arbitraire des autorités étatiques.

²⁶ GOUNELLE, M., "La démocratisation politique publique internationale", *op. cit.*

²⁷ DAUDET, Y. (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Paris, Pedone, 1995.

²⁸ POULIGNY, B. et POUYE, R., "Le *State building* au secours de la sécurité internationale ?", Ramsès, Paris, Dunod, 2003.

L'action de la MONUC en la matière est vaste et diffuse. Elle s'appuie sur l'ensemble des agences des Nations Unies en RDC pour éviter les doublons. Depuis avril 2004, il existe au sein de la MONUC une unité État de droit. Auparavant cette fonction était assumée par l'unité Droits de l'homme. Des hauts responsables de la MONUC s'interrogent sur la pertinence d'une unité État de droit dans une Opération de maintien de la paix (OMP), dont la mission première est la pacification d'urgence et la stabilisation. Cette unité connaît des difficultés de visibilité et de clarification de ses objectifs. Son mandat est vague, son plan opérationnel inexistant, même si le Représentant spécial du Secrétaire général est convaincu de son utilité. En dépit des difficultés réelles auxquelles est confrontée cette unité, des initiatives envers la justice et les forces de sécurité ont vu le jour. Un cadre de concertation est créé afin de permettre des réunions hebdomadaires entre la MONUC, l'UE et le ministère de la Justice afin de coordonner des actions portant sur l'État de droit.

4. VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA RESOLUTION DES CONFLITS ET DE LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE

La communauté internationale en RDC expérimente un certain nombre d'outils nouveaux afin de faire face à la faillite de l'État, aux nouvelles guerres hybrides et à une conflictualité de basse intensité multidimensionnelle. La Mission intégrée, nouvelle génération d'OMP, permet aux NU de faire face à ces nouveaux défis (1). La notion de calendrier électoral, lequel a toujours été considéré comme la phase ultime de la sortie de crises, connaît une évolution (2). Enfin, l'action de la communauté internationale est pensée en RDC dans une perspective régionale, de façon à résoudre définitivement la conflictualité qui déstabilise la sous-région (3).

4.1. La mission intégrée : une nouvelle doctrine du maintien de la paix

La notion de mission intégrée est apparue récemment dans le vocabulaire onusien, suite au rapport Brahimi²⁹. Le ministère norvégien des Affaires étrangères en partenariat avec le Département de maintien de la paix des NU a organisé au printemps 2005 une réunion de réflexion autour de la notion d'opération intégrée³⁰. L'objectif principal de cette opération intégrée est de coordonner l'ensemble des agences onusiennes³¹ sur le terrain afin

²⁹ *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305 S/2000/809, op. cit.*

³⁰ Integrated Mission, www.nupi.no.

³¹ Sont concernées par la coordination, le PNUD, OCHA, PAM, HCR, FAO, UNICEF.

d'accroître l'efficacité et de réaliser des économies sur les services déployés dans une région. Le concept d'opération intégrée ne renvoie plus au maintien de la paix en terme séquentiel. Désormais, l'ensemble des acteurs intervenants dans les OMP est coordonné par le RSSG, en l'occurrence l'ambassadeur William Swing, assisté par le Représentant spécial adjoint Ross Mountain. Ce dernier est coordinateur résident et coordinateur humanitaire des agences onusiennes au Congo. Ayant un bureau au sein de la MONUC et au PNUD à Kinshasa, Mountain fait le lien entre l'action d'urgence et le souci de penser l'intervention de la communauté internationale dans le long terme.

La notion de mission intégrée impose une étroite collaboration entre les militaires et les civils. Lorsque la Brigade de la MONUC du Sud-Kivu a soutenu les FARDC pour l'opération «South Sentinel», il y eut une coordination totale entre les différents acteurs onusiens. Du 22 février au 5 mars 2006, les FARDC, appuyées par la MONUC, ont repris le contrôle des localités de Ekingi, Manga et Chibiroro, se situant au nord du Parc naturel de Kahuzi Biega, à l'ouest de Bunyakiri³². Ces localités abritaient des bases des combattants Hutu des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR). Avant de lancer cette opération une réunion de concertation avec les agences humanitaire du système des NU a permis d'emménager des zones d'évacuation pour les civils et a permis également aux agences humanitaires d'intervenir pour prévenir la détérioration de la situation humanitaire des civils vivant dans les localités concernées par l'opération. Des couloirs humanitaires furent aménagés dans le plan des opérations et sécurisés par la brigade pakistanaise du Sud-Kivu pour assister les civils fuyant les opérations de combats.

4.2. Repenser le calendrier électoral dans une perspective à long terme

L'intervention de la communauté internationale dans les pays en conflit est très souvent axée sur le processus électoral comme ultime clef du retour à l'ordre constitutionnel. L'accord global et inclusif de Pretoria prévoyait dans son titre 2.4 «*l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique*». Initialement la période de transition devait porter sur une période de vingt-quatre mois, avec une possibilité de la proroger de six mois renouvelables une fois (article 196 de la constitution de transition). Ce calendrier fut modifié conformément à la constitution de transition, afin de régler les questions logistiques et surtout politiques et sécuritaires à l'est de la République.

³² Entretien réalisé le 14 mars 2006 avec la porte-parole de la MONUC à Bukavu.

La Commission électorale indépendante (CEI) est une des cinq institutions d'appui à la démocratie prévues par l'Accord global et inclusif (titre 5, des Institutions de la transition) et la constitution de la transition (art. 154). Elle est présidée par l'Abbé Appolinaire Malu Malu de la société civile. Elle a vu le jour effectivement en juin 2004. Le délabrement du système administratif, l'absence de listes électorales et l'enclavement du pays rendaient l'organisation de ces premières élections depuis près de 40 ans quasi impossibles. La communauté internationale a créé un Projet d'appui au processus électoral (APEC), géré par le PNUD, avec l'appui de la Division électorale de la MONUC. Un fonds commun dédié aux élections fut créé. Ce fonds est alimenté par plusieurs pays occidentaux, dont le plus gros bailleur est à ce jour l'Union européenne avec 14 millions d'euros.

Pour établir les listes électorales, la CEI a ouvert des sections électorales dans toutes les provinces. Entre le 20 juin et le 15 décembre 2005, 25 millions d'électeurs furent enregistrés sur une population électorale estimée à 28 millions. L'optimisation des moyens technologiques ultramodernes a contraint à un recensement séquentiel, province par province. 9119 centres furent ouverts. L'organisation des élections nécessita la formation de milliers de formateurs.

La MONUC assura un appui logistique déterminant pour le déploiement de l'ensemble du matériel électoral, par l'utilisation d'hélicoptères et la sécurisation de l'acheminement du matériel de vote dans des lieux d'accès difficile. La Résolution 1493 adoptée le 28 juillet 2003 par le Conseil de Sécurité «*encourage la MONUC, en coordination avec les autres organismes des Nations Unies, les donateurs et les organisations non gouvernementales, à apporter son assistance, durant la période de transition, à la préparation et à la tenue des élections sur l'ensemble du territoire de la République Démocratique du Congo...*».³³

4.3. Résolution des conflits, promotion de la démocratie et dynamique régionale

La dynamique en cours en RDC s'inscrit résolument dans une perspective post-conflit. Elle ne sera viable que si une stratégie régionale globale et réaliste répond au défi de la sécurité dans la région des grands lacs. Les conflits qui ravagent la RDC résultent d'interactions complexes transfrontalières. Ils sont le plus souvent menés par des forces irrégulières dissidentes ou par des forces régulières à la poursuite de groupes armés ayant établis leurs bases arrières essentiellement à l'est de la RDC. La conflictualité permanente de cette région s'explique en partie par l'existence de milliers de

³³ Résolution 1493, adoptée par le Conseil de sécurité le 28 juillet 2003.

militaires survivants des armées vaincues, devenus de véritables mercenaires et louant leurs services aux plus offrant. Les conflits des grands lacs n'ont rien d'archaïque ni de tribal. Il s'agit au contraire de conflits contemporains et rationnels, obéissant à une logique de l'histoire locale³⁴. Deux initiatives soutenues par la communauté internationale tentent d'apporter une réponse à l'instabilité régionale. Le Programme multi-pays pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration (PMDDR)³⁵ et la Conférence internationale sur la région des grands lacs³⁶ veulent contribuer au retour à la paix et la stabilité de manière globale.

Le PMDDR crée un cadre institutionnel et financier devant définir une stratégie globale portant sur les activités de désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens militaires pour la région des grands lacs. Les pays destinataires sont l'Angola, le Burundi, la République Centrafricaine, le Congo, la RDC, la Namibie, l'Ouganda, le Rwanda et le Zimbabwe. Le PMDDR comporte quatre volets : les programmes nationaux ; les projets spéciaux ; les activités régionales ; et enfin la gestion du programme. Ce plan définit les stratégies que le Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (PNDDR) est chargé de mettre en œuvre en RDC. Le PNDDR poursuit un double objectif : la réorganisation de la nouvelle armée nationale et la réinsertion des ex-combattants dans les communautés d'origine sans mettre en cause l'équilibre de ses dernières.

Le 18 décembre 2004, trois décrets promulgués par le Président Kabila mettaient en place le PNDDR. Ces décrets institutionnalisent un Comité interministériel chargé de la conception et de l'orientation en matière de DDR. Une Commission nationale de démobilisation et réinsertion (CONADER) est chargée de la coordination et exécution du PNDDR dans toutes ses phases. Il convient de souligner que cet effort de réinsertion des anciens belligérants congolais est complété par un programme similaire mis en œuvre par la MONUC, à destination des groupes armés étrangers présents en RDC et non signataires des Accords de Lusaka. Conformément à l'Accord de paix de Lusaka³⁷ et à la résolution 1376³⁸ du Conseil de sécurité, il était assigné à la MONUC la mission de DDR des forces étrangères en RDC.

L'instauration de la sécurisation humaine s'accompagne de la création d'un cadre régional de coopération et de dialogue politique avec l'ensemble des pays des grands lacs. La conférence internationale sur la région des grands

³⁴ BATISTELLA, Dario, "Les facteurs de conflits : vers de nouveaux types de conflits", *Cahiers français*, n°290, mars-avril 1999.

³⁵ www.mdrp.org.

³⁶ www.icglr.org.

³⁷ Accord de Lusaka du 10 juillet 1999, annexe A, chapitre 9.1. *Journal officiel de la RDC, recueil de textes pour le dialogue intercongolais*, Kinshasa, n° spécial mai 2001.

³⁸ Résolution 1376, S/RES adopté par le Conseil de Sécurité, le 9 novembre 2001.

lacs réunit les deux Congo, la République Centre Africaine, le Soudan, l'Uganda, le Rwanda, le Burundi, le Kenya, la Tanzanie, la Zambie et l'Angola. L'Égypte, l'Éthiopie, le Malawi, le Mozambique, le Zimbabwe, le Botswana et la Namibie sont les pays cooptés.

La conférence porte sur quatre objectifs: la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des grands lacs. Ibrahim Fall, envoyé spécial du Secrétaire général des NU et Mamadou Bah, représentant de l'Union Africaine, assurent le secrétariat conjoint ONU-UA. La phase préliminaire a permis d'identifier les priorités, et de traduire celles-ci en engagements opérationnels. Les 19 et 20 novembre 2004, les chefs d'État des pays de la région des grands lacs se sont réunis avec le Secrétaire général des Nations Unies pour adopter la déclaration de Dar-Es-Salam. Elle affirme la détermination des chefs d'État impliqués dans le processus de faire de la région des grands lacs un espace de paix et de sécurité durable. La particularité de cette conférence est d'instituer un mécanisme de concertation nationale puis régionale visant à mettre fin au retour cyclique des crises et des violences dans la région. En ce sens cette conférence s'inscrit dans un long processus ponctué de multiples initiatives visant à rapprocher les intérêts des pays de la région afin d'éloigner toute velléité d'agression du voisin. Différents protocoles de mise en œuvre sont déjà élaborés sur le plan de la sécurité et de l'intégration économique, et est prévue la création d'un centre régional destiné à promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et l'éducation civique. Pour Baudouin Hamuli Kabarhuza³⁹, le défi des pays des grands lacs est d'accélérer l'intégration régionale, pour accroître la dépendance économique.

5. BILAN CRITIQUE ET PERSPECTIVES DE LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE EN TEMPS DE GUERRE

La caractéristique majeure de ce champ politique de la RDC est la conflictualité multidimensionnelle et la déliquescence de l'État. La RDC correspond à la définition de W. Zartman⁴⁰ de l'État en faillite. Incapable d'assurer les fonctions classiques d'un État, il est en reconstruction, dans une logique de sortie de conflits, après une phase de lente désintégration. Cette conflictualité n'a plus de frontières, ni de front. Les forces engagées dans le conflit ne sont plus des forces armées classiques. Il s'agit de mouvements rebelles dont l'allégeance à une autorité est instable et varie en fonction des gains financiers. Cette crise globale s'inscrit dans une dynamique de

³⁹ Coordinateur national de la Conférence internationale de la région des grands lacs, entretien réalisé le 28 février 2006 à Kinshasa.

⁴⁰ ZARTMAN, I. W. (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers, 1995.

changement amorcé par la volonté des acteurs africains de peser sur l'espace régional des grands lacs.

La communauté internationale, résolue à intervenir, expérimente en RDC des actions pour reconstruire l'État et assurer le retour à une paix définitive. Un décalage entre les ambitions de la communauté internationale et les moyens disponibles rend difficile la sortie de la crise en RDC (1). Peu importe le vainqueur des élections présidentielles, le gouvernement de transition n'a montré aucune volonté pour la reconstruction (2). Concevoir le calendrier électoral comme objectif ultime de la transition démocratique évite les questions de fond telles que la reconstruction de la communauté nationale (3).

5.1. Décalage entre des ambitions et des moyens

L'idéal des mandats et la résolution de la communauté internationale se trouvent en contradiction avec une réalité complexe et mouvementée. Il ressort de ce décalage un jeu permanent d'équilibriste entre une action à long terme, c'est-à-dire la pérennisation du processus démocratique, la résolution des conflits et la consolidation d'un nouvel espace politique pacifié, et les contraintes quotidiennes en matière de sécurité et de protection des populations civiles. Les attentes de la population dépassent ce que peut faire la communauté internationale. Le nombre de soldats du maintien de la paix est dérisoire, au vu de l'immensité du pays ; toutefois l'opération «South Sentinel» a montré que la Brigade du Sud-Kivu et celle de l'Ituri ont maximisé l'utilisation du chapitre 7, dans la volonté de désarmer les milices responsables de l'insécurité. Cependant, elle n'ont aucun mandat pour faire face à l'insécurité créée par les forces armées congolaises, qui régulièrement se livrent à des actes inadmissibles.

5.2. Sortie de crise et respect des engagements de Sun City

La transition démocratique en RDC est basée sur un accord politique. Ce dernier repose sur des engagements que le gouvernement de transition s'est engagé à exécuter. Les Accords de Lusaka et de Pretoria prévoyaient, parmi les objectifs de la transition, la formation d'une armée nationale restructurée et réintégrée. Or certains leaders politiques signataires des Accords ont bloqué la formation d'une armée nationale intégrée. Le plan de brassage avait prévu la formation de 18 brigades intégrées et équipées, mais aujourd'hui ce plan n'a été réalisé qu'à hauteur de 5 à 10 %⁴¹. En théorie il

⁴¹ Entretien avec un observateur militaire qui a demandé l'anonymat, tenu à Kisangani le samedi 16 mars 2006.

existe 12 brigades sur les 18 prévues, mais les brigades en question ne sont pas équipées. Certaines sont déployées, mais sans ravitaillement. Après la formation militaire les délais d'attente sont extrêmement longs, d'énormes problèmes de logistiques bloquent le déploiement des soldats sortis des centres de formation. La 'paix armée' de la transition a tenu vaille que vaille jusqu'à présent. La formation d'un véritable corps de défense intégré avec un commandement vertical est un objectif assez éloigné des réalités actuelles. La question de la gouvernance n'est pas comprise dans les accords de la transition ; cependant, dans la mesure où une part importante du budget du gouvernement congolais provient de l'assistance de la communauté internationale, il aurait été légitime que le CIAT exige un droit de regard sur les dépenses des fonds alloués par la communauté internationale. La démission du directeur de Cabinet du président en décembre 2004 suite au scandale de la disparition de plus de trente millions de dollars des caisses de la Société nationale de l'électricité n'a été que de la poudre aux yeux. La question de la gestion responsable des ressources publiques est un défi majeur pour la stabilisation et le retour à la paix définitive après les élections. Les attentes de la population sont telles qu'il existe un réel danger de rechute si le nouveau gouvernement ne pose pas assez rapidement des actes responsables et ne montre pas sa volonté d'améliorer le quotidien d'une population éprouvée par sept années de crises et de misère.

5.3. Après les élections, comment vivre ensemble?

L'ensemble de la communauté internationale semble focaliser toute son attention sur l'organisation et la mise en œuvre d'un calendrier électoral, sensé aplanir les différends et gommer les antagonismes. Dans des sociétés divisées et ravagées par la guerre comme c'est le cas en RDC et plus particulièrement à l'Est, il est quasi certain que les élections ne changeront rien au processus de reconstruction de la communauté politique. La volonté de faire une communauté est ébranlée, la fabrication du lien social est enrayée. Certes la loi de novembre 2004 règle d'un point de vue juridique et politique la question de la nationalité en RDC. Toutefois, à l'Est elle reste une véritable menace à la paix.

Le calendrier électoral est devenu la mesure, l'étalon or du retour à la démocratie. C'est la partie la plus visible du processus de transition démocratique et de résolution des conflits. Elle traduit l'exigence d'un scrutin libre, honnête, transparent et pluriel. Il serait pertinent de se poser la question de la signification du vote dans des régions où les élections représentent pour beaucoup la première fois que leur avis est pris en considération. L'intervention de la communauté internationale dans le processus électoral porte essentiellement sur l'organisation des opérations électorales, l'assistance

technique et matérielle et l'observation des élections. Il s'opère une dichotomie entre l'aspect technique et les conséquences politiques sur un paysage en reconstruction. Or le défi dans un pays en situation de post-conflit n'est pas tellement d'organiser techniquement un scrutin. Le véritable défi consiste à soutenir l'ensemble des acteurs politiques vers la reconstruction de la communauté politique. Le nouvel ordre politique ne sera stable que si la totalité des acteurs politiques admettent l'idée qu'il est fondamental de coopérer et qu'ensemble on peut gagner plus dans une démarche collaborative et cohésive⁴² que de s'affronter en permanence. L'enjeu est donc de garantir le respect du verdict et de trouver suffisamment de garanties à offrir à tous les acteurs de façon à ce que nul n'ait intérêt à retourner dans le maquis.

La RDC sera-t-elle un des premiers pays à bénéficier de l'expertise de la nouvelle Commission de consolidation de la paix⁴³? Ne serait-il pas judicieux que la communauté internationale investisse dans la création d'un consensus, indispensable pour l'acceptation des résultats des élections ? La paix au quotidien ne se fait pas entre chefs de guerre, elle doit être mise en œuvre au niveau des communautés ; or dans de nombreuses régions, telles le Kasai, le Grand Kivu, l'Ituri, des antagonismes profonds existent.

6. CONCLUSION

La crise que traverse la RDC depuis plus de 15 ans a permis à l'Union européenne de s'affirmer comme un acteur international total⁴⁴. Les Nations Unies ont expérimenté plusieurs outils dans leur volonté de résoudre définitivement les conflits qui déchirent la RDC. La consolidation de la paix et de la démocratie sont les objectifs poursuivis par la communauté internationale en RDC. Comment évaluer la réussite d'une transition démocratique ? La démocratie que ces institutions souhaitent promouvoir correspond davantage à un idéal, une expérience dont chaque nation doit être l'architecte. En cela la communauté internationale ne peut édicter une recette claire et précise. Elle n'est ni architecte ni maître d'œuvre. En réalité, elle soutient une volonté endogène. Cette volonté endogène existe-t-elle en RDC ? Les représentants de la communauté internationale insistent sur le rôle d'assistance qu'ils souhaitent jouer auprès des autorités politiques de la RDC. Il est aujourd'hui admis que l'action d'accompagnement pour la promotion de

⁴² WOLPE, H. and McDONALD, S., "Burundi Transition Training leaders for peace", *Journal of Democracy*, volume 17, Number 1, January 2006.

⁴³ La Commission de consolidation de la paix fut créé le 21 décembre 2005. [www.un.org.French/peace/peacebuilding](http://www.un.org/French/peace/peacebuilding).

⁴⁴ PETITEVILLE, F. et HALLY, D., *Union européenne acteurs internationales*, Paris, L'Harmattan, 2005.

la démocratie et la résolution des conflits ne peut prendre racine que si existe une volonté réelle de se réapproprier ce processus par les acteurs nationaux.

L'enjeu en RDC est la constitution d'un nouvel espace social et politique intégrant l'ensemble de la population dans un contrat social au sein duquel chacun puisse développer pleinement son potentiel, à l'image de l'Afrique du Sud post-apartheid. Le véritable défi est celui d'un projet politique intégrant des nouveaux enjeux dépassant les clivages identitaires. Or la nouvelle constitution promulguée le 15 février 2006, par son refus de trancher un véritable état fédéral, ne semble pas ramener les centres de décision auprès des gouvernés. La communauté internationale a stabilisé le Congo, mais peut-elle redresser le Congo sans la volonté des Congolais ?

Bukavu, mai 2006