

La réaffirmation des pouvoirs d'État dans la région des Grands Lacs

LES bouleversements que la région des Grands Lacs va connaître dès le début de la présente décennie adviennent dans un contexte bien particulier qui affecte notablement le système des relations internationales, notamment en Afrique. Plusieurs éléments d'importance inégale peuvent être dégagés qui marqueront profondément les crises nationales et leur impact régional.

Le premier élément relève d'un constat désormais banal mais dont les implications sont propres à chaque région et type de crise. Il s'agit de la nouvelle donne stratégique internationale liée à la fin de la bipolarisation et à l'effondrement du bloc communiste. Les primes géopolitiques dont bénéficiaient certains pays et régimes (ici le Zaïre et, dans son orbite, le Rwanda et le Burundi) sont relativisées et le jeu des puissances intéressées par la région devient à la fois plus ouvert et exigeant. Le risque de changement radical de « camp » ayant disparu, la concurrence entre pays amis est alors systématisée. Ainsi chaque puissance tutélaire voit ses positions rentières fragilisées dans les pays et domaines où des avantages comparatifs justifient l'engagement de nouveaux venus (fournitures de matériels militaires, investissements miniers, cultures d'exportation, etc.).

De même, la contestation de l'autoritarisme politique des pouvoirs en place ou l'amorce de « transitions démocratiques » (Burundi, Rwanda, Zaïre) obligent les puissances étrangères à une diversification de leurs relais nationaux. De ce point de vue, il est clair que sont alors avantagés les pays du Nord bénéficiant d'une implantation ancienne : c'est le cas de la Belgique au Burundi, au Rwanda et au Zaïre ; des États-Unis et de la Grande-Bretagne au Zaïre (en accompagnement de la stratégie des grandes firmes minières anglo-américaines) et en Ouganda. Les diplomaties américaine et britannique peuvent parallèlement s'appuyer sur les pays voisins de l'aire anglophone. La France, dernière venue dans la région, ne dispose pas de partenaires autres que les groupes mili-

taro-affairistes au pouvoir sur lesquels elle a concentré ses investissements au Zaïre et au Rwanda.

Enfin, dernier aspect décisif, les acteurs politiques nationaux voient s'ouvrir des espaces d'action et de négociation nouveaux. Il leur faudra plusieurs années pour se familiariser avec cet environnement inédit, cependant quelques constantes s'imposeront très vite : l'une concerne la rapide éviction des forces politiques dites démocratiques, mises hors jeu (au Burundi et au Rwanda) ou impuissantes (au Zaïre, en Ouganda) du fait de leurs divisions mais aussi de leur mauvaise appréciation des rapports de force réels. C'est pourquoi, lors de l'exacerbation des tensions, les puissances tutélaires privilégieront partout les interlocuteurs nationaux majeurs, c'est-à-dire ceux qui procèdent ou s'appuient sur des composantes militaires (étatiques ou issues de guérillas), en général bien implantées aussi dans la sphère économique formelle ou informelle.

Le second élément tient à la rupture économique introduite par la mondialisation des échanges qui enfonce l'Afrique subsaharienne en général et surtout ses zones enclavées et/ou instables dans un processus de marginalisation accéléré. Les programmes d'ajustement structurel et le désengagement des bailleurs de fonds vont réduire les moyens et domaines d'intervention des États. Tous sont affectés et plusieurs s'avèrent incapables de « nourrir » les élites qui les contrôlent et de pallier en même temps les faiblesses majeures de leurs économies nationales (monoproduction – café, thé – et fluctuations des cours des matières premières, service de la dette, financement des services sociaux). A peine atténués par l'aide publique au développement étrangère au titre de la « dimension sociale de l'ajustement » (1) et l'action des ONG, la brutalité des rapports sociaux et les privilèges des élites affairistes s'affichent crûment y compris dans les situations de misère extrême de larges secteurs de la population. Les dévastations, localisées ou nationales, causées par les principaux conflits politiques de la décennie (guerres civiles rwandaise et burundaise, guérilla en Ouganda, guerre du Congo-Zaïre, etc.) ne modifient pas notablement ce panorama. En effet, malgré l'afflux considérable de financements internationaux (plusieurs milliards de dollars US entre 1993 et 1996 principalement au Rwanda), l'essentiel des fonds a été consacré à la prise en charge de populations incapables de subvenir à leurs besoins et non à la réhabilitation. Il revient ainsi à l'ensemble de cette région d'inaugurer en longue période les logiques spécifiques de l'économie humanitaire, soumise elle-même aux lois de la guerre qui se prolonge sous son couvert.

(1) Programme national d'actions haute intensité de main-d'œuvre au sociales au Rwanda, travaux publics à Burundi, au Zaïre, etc.

Le troisième point tient à l'importance grandissante prise au cours de la dernière décennie par les changements technologiques majeurs en matière de communication, leur impact sur les conflits en cours et leur utilisation par les acteurs immédiats et plus lointains. Avant que d'être reconnus comme crise internationale justifiant une action politique de la part des États et des Nations unies, les événements locaux doivent avoir retenu l'attention des grandes agences de presse et réseaux de télévision occidentaux, pouvoir être exposés en des termes simples et connaître des issues maîtrisables (2). Il faudra ainsi attendre de longues semaines pour que, en 1994, le génocide des Rwandais tutsi, bien que fortement médiatisé, mobilise une intervention humanitaire internationale dont bénéficieront en fait les réfugiés hutu lors de leur exode massif au Kivu. A l'inverse, l'échec de l'internationalisation de la crise sera patent deux ans plus tard, lorsqu'il s'est agi de traiter la question complexe des rescapés hutu au Zaïre malgré un large retentissement médiatique. Il faut noter encore l'intensification massive des

des problèmes, la situation juridique de la plupart des réfugiés demeurait sans issue du fait des positions figées des pouvoirs des pays d'origine et d'accueil.

Les limites de l'intensification agricole de cette région d'Afrique considérée comme surpeuplée étaient certes loin d'être atteintes mais les structures foncières et les systèmes culturels ne pouvaient assurément supporter sur longue période des rythmes de croissance de la population de 3 % l'an conduisant à des doublements des effectifs en 20-25 ans. La question démographique régionale renvoyait bien entendu à d'autres contraintes comme l'autosuffisance alimentaire, la taille et l'intégration des marchés alors même que l'enclavement interdisait le recours massif à des importations coûteuses en devises. Enfin, l'absence de ressources extra-agricoles posait de manière cruciale dans toute la région la question de l'emploi et des revenus des nouvelles générations scolarisées condamnées à l'entassement sur place et à un labeur payant de moins en moins rémunérateur.

Ces divers bouleversements de l'environnement international (le nouvel ordre mondial, le désengagement occidental et les ajustements structurels, la circulation de l'information et la question démographique) ont engendré des dynamiques nouvelles au niveau de l'ensemble des acteurs locaux pour survivre et se reproduire, les formes de mobilisation des ressources et d'expression des solidarités s'inscrivant de manière accrue dans une perspective régionale.

Régionalisation des crises et imposition de nouvelles dynamiques politiques : la revanche des États ?

Les crises burundaise, rwandaise et zaïroise ont profondément affecté l'Afrique des Grands Lacs. Elles démontrent en premier lieu et sans ménagement pour les institutions en charge de l'ordre mondial et régional, les limites de leur mandat et leur faible opérationnalité : abandon du Burundi déchiré après la tentative de coup d'État militaire et l'assassinat du président Melchior Ndadaye en 1993, retrait de la mission d'assistance militaire des Nations unies au Rwanda au début du génocide en 1994, sanctuarisation des camps de réfugiés sous tutelle des organisations humanitaires en faveur des militaires vaincus responsables du génocide, non-déploiement de la force internationale d'intervention humanitaire au Zaïre en novembre 1996. Les objectifs divergents des grandes puissances tutélaires qui financent et animent ces institutions ont paralysé les instances centrales de décision et pesé sur le fonctionnement des agences techniques chargées d'intervenir sur le terrain. Les acteurs politiques locaux, burundais, ougandais et rwandais en

particulier, déjà peu manœuvrables habituellement, en ont tiré toutes les conséquences et poursuivi leurs projets en usant de la politique du fait accompli vis-à-vis de leurs alliés étrangers. Ceux-ci n'ont cependant pas hésité à soutenir les stratégies les plus contestables : pour la France, en ne se démarquant pas des forces génocidaires au Rwanda en 1994, pour les États-Unis et la Grande-Bretagne, en faisant passer par pertes et profits les massacres des réfugiés rwandais hutu au Congo lors de la conquête rwando-congolaise du pays et en se précipitant sur les contrats miniers au rythme de l'avancée des troupes de Kabila. La « communauté internationale », quant à elle, exprimait ses divergences au travers d'une douzaine de représentants spéciaux ou médiateurs dont, pour certains, les mandats voire les compétences étaient des plus flous.

Du fait des charges supportées dans un premier temps par les pays riverains (des millions de réfugiés) et de l'évolution des équilibres politiques régionaux, presque tous les pays du sud du continent, et les forces adverses qui s'y combattent, ont finalement été conduits à s'engager directement dans les conflits (Angola, Soudan, Zambie, Zimbabwe, Kenya, Afrique du Sud, Érythrée) ou à participer activement aux médiations (Tanzanie, Afrique du Sud, Congo, Gabon).

Il est trop tôt pour anticiper les alliances durables qui en découleront et leurs effets, mais la leçon essentielle concerne à notre avis le rôle des États et le statut des forces qui s'expriment en son nom. De ce point de vue, l'évolution des crises des pays des Grands Lacs et leurs dénouements présents démontrent à quel point les mouvements et forces politiques qui structurent habituellement la « société civile » pèsent peu lorsque des groupes déterminés, issus des appareils militaires ou recourant à la force armée, imposent leurs logiques et leurs fins, puis, une fois installés au pouvoir, étendent leurs pratiques à toutes les sphères de la vie économique, politique et sociale nationale. Qu'il s'agisse des gouvernements aux prérogatives strictement « techniques », des associations professionnelles et syndicales, de la presse, des églises, des organisations de défense des droits de l'homme, des structures associatives diverses, les pouvoirs déploient des stratégies visant à neutraliser les opposants potentiels ou avérés pour que les responsabilités décisives relèvent en dernier ressort des éléments fidèles issus du camp politique et/ou ethnique qui a vaincu. Par ailleurs, les citoyens rescapés sont appelés à se mobiliser dans tous les domaines pour participer à la reconstruction, voire, pour une faible partie d'entre eux, à s'enrichir, mais fermement dissuadés désormais de s'occuper « de politique ». Menaces, arrestations, disparitions, assassinats, toute une gradation de moyens sont mis en œuvre qui créent une atmosphère de peur, voire de pure terreur, qui isole les résistants et dissuade l'expression de toute solidarité collective à leur égard.

acte de la « bonne gouvernance », promue activement par les institutions financières internationales et les ambassades américaines et britanniques en particulier, par les groupes militaires actuelle-

La reconstruction des États et des différentes sphères de la société a été fortement marquée par l'intensité des conflits et leurs séquelles. Au Rwanda, après le génocide des Tutsi de l'intérieur, le renversement de la base politico-ethnique dominante à Kigali a déclenché d'importants flux interrégionaux de population pour y conforter la place de chaque diaspora tutsi au sein du nouveau pouvoir rwandais et des espaces urbains abandonnés par leurs occupants : les branches ougandaises et burundaises s'imposèrent et ne laissèrent que peu d'espace aux « Zaïrois » et autres « Européens » et « Américains », sans parler des rescapés tutsi de l'intérieur proprement marginalisés. Quant à l'exercice du pouvoir politique, la majorité des membres des nouveaux gouvernements burundais, rwandais ou congolais connaissent le caractère relatif de leurs prérogatives lorsqu'ils sont ouvertement doublés par des secrétaires d'État ou des directeurs généraux en liaison directe avec les filières de décision effective. Par ailleurs, pour la plupart des dirigeants civils, les réseaux militaires qui décident en dernier ressort apparaissent comme des nébuleuses relativement opaques dont les hiérarchies déterminantes transgressent les titres et fonctions officiels. Prenant d'amples libertés avec les règles d'un État de droit (qu'il s'agisse de la gestion financière des ministères de la Défense ou des comportements quotidiens des gradés et hommes de troupe), ces réseaux contribuent eux aussi à retarder la création d'un climat favorable à l'apaisement des tensions sociopolitiques, voire tout simplement à la cohabitation ethnique.

Face à l'omniprésence d'appareils étatiques à nouveau hypertrophiés au nom d'exigences sécuritaires et des nécessités de la reconstruction (encadrement étroit des populations, contributions financières, travaux « communautaires » non rémunérés, etc.), la possibilité de voir réémerger des espaces démocratiques apparaît problématique et particulièrement risquée pour ceux qui s'y exercent. Au Rwanda, même le timide projet de plusieurs personnalités de vouloir simplement ressusciter un « FPR civil » avec un organigramme et la tenue de débats politiques relèvent de conciliabules à huis clos. Au Burundi, la mise à l'écart des partis, le rôle de figuration qui incombe à une partie du gouvernement redonne le pouvoir réel à quelques grandes familles de militaires de Bururi. La « revanche des États » où la « minorité doit contrôler l'armée pour être sécurisée » (Museveni, *ibid.*), renforce certes à l'échelon régional la capacité à préserver l'ordre, à gérer les rapports de puissance et à imprimer un modèle normatif commun à tous, mais renoue aussi avec un modèle de pouvoir autoritaire dont souffre la région depuis 30 ans (4).

(4) On retrouve là, projetée sur l'Afrique, les thèses sur l'armée modernisatrice et le modèle tutélaire défendues à partir des années 1960 pour l'Amérique latine par de

Des relations conflictuelles avec la « communauté internationale »

Des interrogations similaires prévalent sur le plan des relations internationales où la plupart des pays voisins proclament leur solidarité régionale avec le nouveau régime de Kinshasa face à la désstabilisation présumée et aux conditionnalités fixées par la communauté internationale, l'ONU et les bailleurs de fonds. Certains leaders politiques y opposent des recompositions régionales visionnaires qui ressusciteraient les liens historiques précoloniaux (1).

quement aucun des critères des nouvelles politiques d'aide définis au cours de cette décennie par les organisations de coopération n'est satisfait, la Banque mondiale continue à vouloir « faire du chiffre d'affaires » et propose en bloc stratégies, modes d'emploi et fonds (6) ; les bureaux du PNUD, eux, attendent patiemment le lancement d'un « mini-plan Marshall ». Quant aux agences techni-

de plus en plus de fermeté leur intention de recourir à la conditionnalité politique pour que l'aide bénéficie prioritairement aux populations civiles les plus démunies, aux services sociaux, au développement et... à la paix. Ils cherchent pour ce faire à renouer avec des forces sociales relativement autonomes par rapport aux appareils d'État et articulées à des relations transnationales à la fois actives et structurantes (producteurs, intellectuels, hommes d'affaires...). Forces susceptibles d'adhérer majoritairement à des objectifs favorisant une prévention effective des conflits et, à terme, une reconstruction durable.

Au Rwanda comme au Burundi, pays dont la dépendance économique est très importante et la situation financière présente des plus critiques, des déclarations politiques récentes témoignent d'une attention à ces exigences (annonce du retrait officiel des forces rwandaises du Congo le 25 septembre 1997 et engagement de démobiliser les deux tiers de l'armée, médiatisation internationale du rôle de l'Assemblée nationale avec l'aide d'ONG internationales *ad hoc* pour le Rwanda ; caution du gouvernement burundais à des négociations avec des représentants de la guérilla (CNDD, Conseil national pour la défense de la démocratie) à Paris – 26-28 septembre –, déclaration officielle sur le retour du Burundi dans le processus d'Arusha). Hormis dans le cas du Congo-Kinshasa qui dispose de ressources et de soutiens lui permettant de tenir dans l'immédiat des propos et positions intransigeants, ces gestes montrent que l'expérience de l'Ouganda en matière de relations internationales est progressivement assimilée : la volonté de consolider durablement les rapports de forces militaires et politiques externes et internes n'exclue pas la manifestation d'une certaine souplesse diplomatique à l'égard de la communauté internationale. Mais comme en Ouganda, il ne s'agit ni d'ouvrir le jeu politique ni de relâcher la pression sur les divers opposants. L'objectif des équipes qui ont pris le contrôle exclusif de l'État est de s'installer dans la durée en espérant qu'au nom de l'ordre et de la stabilité, la question sur le lien entre l'exacerbation récurrente des conflits et l'exigence de démocratie et de justice toujours insatisfaite depuis les indépendances cesse d'être posée.

André Guichaoua

Université des sciences et technologies, Lille

BIBLIOGRAPHIE

- BENDER (G.J.), COLEMAN (J.S.), SKLAR (R.L.), eds, *African Crisis Areas and US Foreign Policy*, Berkeley, University of California Press, 1995.
- BORTON (J.), ERIKSSON (J.), BENNEDICH (C.), *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months after Publication*, Stockholm, SIDA, juin 1997.
- Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe, Rapport de la Conférence internationale de La Haye, 16-17 septembre 1994, *Le Rwanda dans son contexte régional : droits de la personne, réconciliation et réhabilitation*, Lisbonne, juillet 1995, 103 p.
- CLAPHAM (C.), *Africa and the International System : The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, *La réponse internationale au conflit et au génocide : enseignements à tirer de l'expérience au Rwanda*, D. Millwood (éd.), Copenhague, mars 1996 (4 études et un rapport de synthèse).
- GUICHAOUA (A.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda 1993-1994*, 2^e éd., Lille/Paris, Université de Lille/Karthala, 1995, 794 p.
- Human Rights Watch, *Rwanda/Zaire, Réarmement dans l'impunité. Le soutien international aux perpétrateurs du génocide rwandais*, New York, mai 1995.
- Mitterrand et l'Afrique, *Politique africaine*, n° 58, juin 1995.
- PRUNIER (G.), CALAS (B.), *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, 1994.
- UNDP, *UNDP and the Rwandan crisis*, New York, septembre 1994.
- WILLAME (J.-C.), *L'ONU au Rwanda, 1993-1995. La « communauté internationale à l'épreuve d'un génocide »*, Bruxelles/Paris, Éd. Labor/Maisonneuve & Larose, 1996, 175 p.