

Activités 2012

Compte rendu annuel des activités 2012 de l'Observatoire des Grands Lacs en Afrique

Marché n° 2011-1050248126 –
notifié le 20 décembre 2011
Par lettre n° 85743/DEF/SGA/SPAC/SDA/BPPE
Bon de commande n° 14 du 29 octobre 2012

Avec le soutien de :

I **Nairobi**
IFRA Institut Français de Recherche en Afrique
French Institute for Research in Africa

FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

SOMMAIRE

1 – CYCLES ÉLECTORAUX ET ÉVOLUTIONS POLITIQUES	3
2 – CRISES DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS.....	6
3 – ÉCONOMIE RÉGIONALE ET RESSOURCES NATURELLES.....	8

L'Observatoire des Grands Lacs en Afrique a pour but de fournir des analyses régulières sur les évolutions locales et régionales d'une zone comprenant l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, le Kenya, la Tanzanie, la République Démocratique du Congo et l'Angola.

Outre un colloque annuel tenu au 4^{ème} trimestre de chaque année, l'Observatoire produit une dizaine de notes par an, qui peuvent prendre la forme d'analyses sociopolitiques, d'analyses comparatives, de points de situation sur des questions particulières, ou encore de note de prospective, en fonction de l'actualité.

L'Observatoire des Grands Lacs en Afrique est animé par l'Institut Français de Recherche en Afrique à Nairobi (IFRA-Nairobi) et par la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). Il bénéficie du soutien de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense.

Le site internet de l'Observatoire se présente sous la forme d'un blog. Outre une apparence plus aérée et moins institutionnelle qu'un site, le blog inclut une dimension participative.

Le blog propose l'intégralité d'une sélection de notes, et l'accès aux résumés de celles restantes. Il présente également l'actualité de l'Observatoire (le séminaire annuel, ateliers thématiques à Nairobi ou à Paris, le réseau de chercheurs...), les dernières publications, des bibliographies thématiques, le compte rendu des activités, la synthèse du séminaire...

<http://obslac.wordpress.com>

Tenu le 29 novembre 2012, le séminaire annuel de l'Observatoire a permis de réunir des chercheurs burundais, kenyans, congolais, portugais, italiens et français, autour de trois tables-rondes reprenant les grandes familles de problématique abordées dans les travaux écrits de l'Observatoire. Les dix notes produites dans le cadre de l'Observatoire en 2012 se regroupent ainsi en trois grands thèmes :

- ⇒ Cycles électoraux et évolutions politiques
- ⇒ Crises dans la région des Grands Lacs
- ⇒ Economie régionale et ressources naturelles

1 – Cycles électoraux et évolutions politiques

- « Situation sociopolitique du Burundi, 10 ans après la signature de l'accord d'Arusha : quelles perspectives ? », par Liberate Nakimana et Jean-Salathiel Muntunutiwe (note n°4 – 2012)
- « La (re-)composition politique de l'Angola après la victoire du MPLA aux élections du 31 août 2012 », par Pedro Barges Graça, relecture critique par Mathieu Mérino (note n°8 – 2012)

-
- « Les élections de mars 2013 au Kenya : la réforme de l'administration électorale est-elle en capacité de prévenir une nouvelle crise ? », par l'équipe de l'Observatoire des Grands Lacs en Afrique (note n°9 – 2012)
 - « The evolution of the Museveni regime in Uganda (1986 – 2012) », par l'équipe de l'Observatoire des Grands Lacs en Afrique (note n°10 – 2012)

Les transitions démocratiques des États de l'Afrique des Grands Lacs oscillent entre aspirations sociales, économiques et démocratiques d'une part, et tentations autoritaires d'autre part. Sandrine Perrot qualifie ces systèmes politiques, à l'image de l'Ouganda, comme « hybride », mi-autoritaire, mi-démocratique (cf. Actes du colloque du 29 novembre 2012).

Le Burundi est une autre illustration de ces contradictions. Les auteurs de la note qui est consacrée à ce pays (note n° 4 – 2012) évoquent ainsi d'un « autoritarisme démocratique », ou de basse intensité, pour illustrer le raidissement du pouvoir depuis les élections de 2010, alors même que le Burundi était entré dans un processus démocratique et pacifique avec la signature de l'accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation en 2002.

Sans doute la contradiction originelle est à rechercher dans les aspirations qui ont porté l'accord d'Arusha. Il s'agissait, en initiant un processus démocratique, de mettre fin à la guerre, à des crises répétitives, par l'établissement d'un État fort (et une seule armée) capable de protéger les citoyens. Malgré des élections en 2005 qui se sont bien déroulées, le régime en place a évolué sur certains aspects vers l'autoritarisme : dérives clientélistes et logiques de « cour » par une politique d'affectation, la place grandissante de l'arbitraire au détriment de la force de la loi (ou l'instrumentalisation de cette dernière), immixtion dans le pouvoir judiciaire...

Le voisinage immédiat du Burundi ne donne pas l'exemple de transitions démocratiques réussies, et Bujumbura semble même plagier « l'autoritarisme rwandais » dans quelques domaines (contrôle des médias et de l'opinion publique notamment).

En Ouganda, les premières années de la présidence de Yoweri Museveni voulaient marquer une rupture avec les pratiques précédentes (sectarisme, clientélisme, politique d'exclusion...). L'idée d'une « politique sans partis » a permis lors de la première décennie de la présidence une unification de la plupart des régions du pays sur la base d'un vaste programme socio-économique de reconstruction (note n° 10 – 2012). Mais la politique sans partis a laissé la place à une ère politique dominée par un seul parti (le Mouvement national de résistance – NRM), tant les autres formations politiques avaient été affaiblies par vingt ans de suspension du multipartisme (jusqu'en 2005), au point que la confusion entre l'État et le NRM est permanente.

Cette place privilégiée assure une domination de l'État / Parti du local à l'échelon national. Le clientélisme constitue le principal instrument de régulation des demandes sociales et politiques (« accès au pouvoir et à l'argent »).

La tentation du dirigisme économique a laissé place, après l'accession du NRM au pouvoir, à une politique en faveur de l'entrepreneuriat, qui a pu séduire les Organisations financières internationales, malgré l'absence de transformations structurelles de l'économie ougandaise.

Les perspectives de valorisation des ressources en hydrocarbure ne devraient pas bouleverser une vision néo-patrimoniale, et pourrait même accélérer un pourrissement de l'économie ougandaise par analogie avec le « syndrome hollandais ».

Si l'Ouganda et le Burundi n'ont pas poussé longtemps l'expérience technocratique, l'Angola est un exemple d'une approche managériale encadrée de l'administration d'un pays.

Située en dehors de l'espace de l'Afrique des Grands Lacs, l'Angola est intégrée à l'Observatoire tant elle est devenue la puissance tutélaire, bien qu'ambivalente, de la RDC. La trajectoire récente de l'Angola ne peut être comprise qu'au regard de la situation de guerre que le pays a connu pendant quarante années, jusqu'en 2002.

Déjà fort d'une légitimité de chef de guerre victorieux, le Président José Eduardo dos Santos a vu sa position renforcée par ce que l'auteur de la note n°8 – 2012 nomme une « éthique de la responsabilité », portée par le groupe présidentiel. La croissance à deux chiffres entre 2003 et 2009 a conduit à une étroite surveillance de l'économie, et à une tentative de contrôle du niveau de corruption. L'objectif est de trouver un équilibre entre des tendances potentiellement contradictoires : la consolidation d'une nouvelle oligarchie interne, l'ouverture des marchés intérieurs, une « angolisation » de l'économie. La valorisation de la compétence et de la formation sert cette recherche d'éthique de responsabilité par une approche technocratique de la gestion des affaires publiques et économiques (exemple de la création d'un fonds dédié aux infrastructures prioritaires).

Le MPLA était à l'origine un parti ethnique. Les élections de ces dix dernières années lui ont permis d'acquérir une empreinte nationale. Les tensions actuelles du MPLA avec le Président montrent que c'est aussi devenu un parti majeur, bien que cela ne compromette pas « l'évolution dans la continuité » qui va très probablement prévaloir en Angola dans les prochaines années.

Dans ce contexte régional de transition démocratique ambiguë, les élections présidentielles au Kenya en mars 2013 revêtent une importance toute particulière : leur succès ou leur échec donnerait le diapason politique pour tous les États des Grands Lacs. Le Kenya n'échappe pas aux paradoxes qui accompagnent les transitions démocratiques des autres pays de la région : les quatre élections présidentielles kenyanes depuis le début du multipartisme au début des années 1990 ont toutes été marquées par des violences (cf. note n° 9 – 2012). Le spectre des graves affrontements de 2007/2008 est d'ailleurs un facteur implicite d'apaisement lors du déroulement des élections de 2013 (cf. note n°4 – 2013), malgré les nombreux soupçons de fraude.

Les craintes d'un renouvellement des tensions lors des élections de 2013 demeurent. En effet, l'environnement politique reste volatile et les risques de fraude sont réels, malgré la réforme constitutionnelle et de l'administration électorale en 2010. Certaines étapes clés du processus électoral restent fragiles (établissement des listes électorales, découpage des circonscriptions électorales, nouvelles méthodes de transmission des résultats...). Outre le chômage des jeunes et l'équilibre entre les communautés, l'une des causes profondes de ces violents affrontements a été la question foncière, enjeu également central dans d'autres pays des Grands Lacs, comme l'Ouganda. Or ces problèmes structurels inhérents à la société moderne kenyane persistent.

2 – Crises dans la région des Grands Lacs

Trois notes réalisées en 2012 traitent des différentes dimensions de la crise à l'Est de la RDC :

- *Le fait milicien dans les Kivu*, par Luca Jourdan et Mathieu Boloquy (note n°5 – 2012)

Dont Deux notes par l'équipe de l'Observatoire des Grands Lacs en Afrique :

- *Situation sécuritaire et perspectives dans les Kivu ?* (note n°7 – 2012)
- *Après les élections tronquées de novembre 2011, quelles perspectives pour la RDC ?* (note n°2 – 2012)

Ces travaux dressent tout d'abord un constat commun : les Kivu (auxquels s'ajoute plus épisodiquement l'Ituri) n'ont jamais connu la paix depuis le génocide rwandais en 1994. L'instabilité persistante qui touche cette zone ne peut être réduite à une cause unique, qu'il s'agisse de l'ingérence du Rwanda, de l'entretien d'une économie de guerre par l'exploitation des ressources naturelles, ou encore par des enjeux frontaliers et instrumentalisation de l'ethnicité. Plusieurs facteurs attirent plus particulièrement l'attention : les défaillances de l'État congolais, la perpétuation du fait milicien et des phénomènes violents.

La sous administration de cette région depuis la fin de la décennie 1970 rend les ressources naturelles des Kivu (minières, forestières, agricoles) particulièrement attrayantes pour les pays riverains. La carence de contrôle des Kivu par l'État congolais a d'autant plus d'effet que les pays frontaliers ont des régimes politiques stables, voire forts. La marginalité géographique des Kivu favorise ainsi diverses sources d'instabilité : terres de refuge pour les rebellions (internes à la RDC ou aux États voisins¹), exploitation exclusive et prédatrice des ressources naturelles, réseaux d'administration parallèle...

Une triple crise affecte la légitimité de l'État congolais :

- Une crise de légitimité des dirigeants politiques (conditions du déroulement des élections de 2006 et 2011).
- Une crise de la gouvernance, de l'efficacité de l'action publique et plus particulièrement gouvernementale.
- Une crise de leadership, plus directement liée à Joseph Kabila. La réforme constitutionnelle de 2010 (élection présidentielle à un tour, à la majorité simple) a conduit à l'élection d'un Président à la majorité relative, fragilisant ainsi la légitimité de Joseph Kabila et de la fonction. La crise de leadership a été accentuée avec la disparition d'Augustin Katumba Mwanke, principal conseiller de Joseph Kabila depuis 2001, et personnage influent de la majorité présidentielle.

¹ Luca Jourdan et Mathieu Boloquy évoquent en ce sens les Kivu comme un enjeu pendulaire entre la RDC et les États frontaliers, ces derniers voyant comme une opportunité la possibilité de faire pénétrer leurs troupes dans les Kivu pour poursuivre des groupes armés « d'opposants ».

Deux autres notes (sur l'intégration régionale et les projets hydroélectriques) confortent la vision d'une fragilisation des institutions congolaises. Les dynamiques d'intégration régionale favorisent le morcellement économique des provinces de la RDC, dans des espaces économiques distincts. Les interconnexions aux grands réseaux électriques régionaux (actuelles ou projetées) conduisent également à une dynamique centrifuge, en reliant les provinces congolaises à des réseaux régionaux différents. Mais l'effet fédérateur du sentiment national congolais, toujours prégnant y compris dans les Provinces de l'Est réduit les conséquences dés-agrégatives de ces logiques économiques.

A la crise politique et institutionnelle s'ajoute une exaspération sociale de la population congolaise, qui menace, en plus des Kivu et de l'Ituri, la stabilité d'autres régions de la RDC, comme le Bas-Congo et les Kasai. La RDC a en effet multiplié les contre-performances économiques et sociales, particulièrement depuis 2010 (cf. note n° 2 – 2012).

L'ensemble des notes souligne l'embarras de la communauté internationale, à l'image de la Monusco prise au piège d'un imbroglio ethnique, politique et diplomatique, vis-à-vis de la situation persistante de violence qui prévaut à l'Est de la RDC. La communauté internationale apparaît en effet hésitante et divisée sur l'attitude à adopter à l'égard du Rwanda pour son soutien au Mouvement du 23 mars (M-23).

Un nouveau mandat ambitieux pour la Monusco pourrait être la première étape à une solution au conflit actuel, avec des volets externes (pour permettre la paix avec les États riverains, Rwanda notamment) et internes (mise en place de réformes multisectorielles, cf. note n°7 – 2012). Sur ce dernier pan, il s'agirait de consolider la RDC pour qu'elle ne soit plus perçue comme un État en faillite, à dépecer. La restauration d'un État congolais aurait dès lors un impact sur la sécurité régionale.

L'avenir est tout de même vu avec pessimisme. Trois facteurs peuvent être la source d'une aggravation de la situation politique et sécuritaire dans cette partie de la RDC (cf. note n° 2 – 2012) :

- L'approche de la fin de mandat des gouverneurs élus et des assemblées provinciales ;
- L'ambiguïté des relations entretenue par la RDC avec l'Ouganda et le Rwanda ;
- L'incapacité de Joseph Kabila et de ses gouvernements successifs depuis 2006 à régler la question des rebellions et de la restructuration des forces armées nationales.

En ce sens, « *la violence est devenue une stratégie « normale » et systématique de régulation des conflits, de production économique et d'accès au pouvoir* » dans les Kivu (cf. note n°5 -2012). La perpétuation du fait milicien est l'un des ressorts sociaux de cette violence, et un frein aux tentatives de sorties de conflit. Au-delà de l'image des enfants-soldats, l'entrée en violence de la jeunesse en particulier relève de dynamiques d'intégration sociale et de statut social (ce qui témoigne également du délitement des institutions politiques et sociales dans les Kivu). Dès lors, la violence est moins un problème qu'une opportunité de mobilité sociale.

3 – Économie régionale et ressources naturelles

- « Les nouvelles politiques internationales de contrôle des trafics de matières précieuses et leurs impacts sur les équilibres politiques et sociaux au niveau local », par Hilaire Avril (note n°1 – 2012).
- « La gestion de la multi-appartenance, une nécessité pour poursuivre la stratégie régionale dans l’Afrique des Grands Lacs », par Alain Léon et Ronan Pohrel, (note n°3 – 2012).
- « Les enjeux et effets induits attendus des grands investissements énergétiques : Projets hydroélectriques », par Alexandre Taithe (note n°6 – 2012).

L’intégration de l’économie des États membres de l’Union Africaine (UA) à l’horizon 2028 est la principale motivation qui a conduit à la création de la Communauté Économique Africaine (CEA), par le Traité d’Abuja en juin 1991.

Loin de cet objectif ambitieux de rationalisation des coopérations économiques, les Communautés économiques régionales (CER) dans la région des Grands Lacs s’établissent selon cinq Intégrations régionales (**CEEAC** – Communauté Économique des États de l’Afrique Centrale, **CIRGL** – Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs, **CEPGL** – Communauté Économique des Pays des Grands Lacs, **EAC** – Communauté Est-africaine, **SADC** – Communauté de Développement de l’Afrique Australe) et deux accords sectoriels (**IBN** – initiative du Bassin du Nil, **ALT** – Autorité du Lac Tanganyika).

Ce nombre d’alliances masque des coopérations économiques dans l’Afrique des Grands Lacs peu approfondies, redondantes, et qui ne parviennent pas à prévenir des replis nationalistes ou l’absence de volonté de coopérer, comme sur le thème des ressources transfrontalières (cf. note n°3 – 2012).

Et la multi-appartenance est un réel frein à une coopération efficace. Mais la rationalisation de la coopération régionale passerait par une reconfiguration des CER et la limitation du nombre d’engagements, ce qui soulève la question majeure suivante : à quel CER la République Démocratique du Congo appartiendrait-elle alors ? La RDC a en effet des possibilités d’adhésion aux quatre points cardinaux, vers l’Afrique de l’Ouest, l’Afrique Centrale, l’Afrique Australe, et les pays des Grands Lacs et de l’Est. Outre des considérations linguistiques (conséquences à long terme pour le français si la RDC s’ancre à des CER anglophones ?), l’enjeu sous-jacent à cette question est l’unité de la RDC. Car une rationalisation des coopérations économiques régionales inciterait à un morcellement économique des provinces congolaises, alors rattachées à des espaces économiques distincts.

Porté par le Kenya, l’EAC apparaît comme la CER la plus fonctionnelle dans la zone d’étude de l’Observatoire des Grands Lacs, tout en ayant qu’une attractivité relative. Mais au sein de cet espace, le Kenya est davantage un centre régional (point de transit incontournable) qu’un véritable pôle. Ses problèmes internes ne lui permettent plus d’être une locomotive économique régionale. Le secteur privé s’avère être un facteur fondamental d’intégration régionale et de diversification économique. La vision des

acteurs privés privilégierait alors une large zone de coopération comprenant l’Afrique australe et orientale, avec comme pôles l’Afrique du Sud et le Kenya.

La grande infrastructure hydroélectrique et énergétique (barrages, lignes électriques longue distance et interconnexion des réseaux) est un instrument qui favorise la coopération interétatique, l’intégration par la standardisation dans la production et la distribution de l’électricité. Mais elle renforce également une dynamique de morcellement de l’Afrique des Grands Lacs en sous-blocs régionaux, l’intégration des réseaux électriques ne coïncidant pas avec les coopérations et intégrations régionales existantes.

Si elle ne peut pas être isolément un facteur d’éclatement de la RDC, l’intégration par les réseaux électriques renforce les conséquences territoriales d’une dynamique économique centrifuge déjà à l’œuvre en RDC, qui s’ajoute au mouvement de décentralisation.

Les moteurs de l’intégration régionale par l’énergie sont le nord et le sud de l’Afrique, aires où l’on retrouve les pays les plus consommateurs d’électricité, et qui ont recours à plus de 85 % de l’électricité d’origine thermique. L’hydroélectricité, dont la capacité installée ou planifiée dans les prochaines années ne cesse de croître en Afrique Centrale et en Afrique de l’Est, les intéresse tout particulièrement. Les projets hydroélectriques et les lignes à haute tension qui y sont rattachées devraient ainsi surtout être destinés à l’exportation d’électricité vers des pays où la demande est plus solvable. La part de l’électricité dévolue à la consommation domestique dans la production des grandes installations hydroélectriques à venir sera limitée, ce qui pourrait constituer un problème de gouvernance et d’instabilité sociale.

Cet engouement infrastructurel ne peut masquer des questions de fond relatives à l’endettement de ces États, aux conséquences de ces investissements lourds sur le prix de l’électricité, et à la pertinence d’un modèle de développement dans cette zone fondé sur des Partenariats Publics Privés (PPP) de très longue durée, entre 30 et 40 ans. Le risque est alors que les investisseurs privés se détournent, au mieux de ce secteur, au pire de l’Afrique des Grands Lacs.

L’exploitation des matières précieuses en RDC illustre plusieurs enjeux décrits dans les notes 2012 relatives aux crises dans les Kivu et l’Ituri, dont au premier chef, la nécessité de renforcer les administrations provinciales et nationales en RDC. L’exploitation illégale de la moitié des sites miniers par des groupes armés, y compris par des brigades de l’armée congolaise (FARDC), est à la fois la conséquence, un reflet et l’une des causes de la faiblesse du pouvoir congolais sur cette partie de son propre territoire. Les minerais de conflits (Tantale, Tungstène, Or, Etain) constituent la source de revenus de la guerre et des divers groupes armés.

Les initiatives récentes de contrôle du trafic des minerais précieux ont pour l’instant davantage déplacé les sources d’approvisionnement (vers le Katanga notamment) que véritablement réglementé l’exploitation illégale de sites miniers. Mais la standardisation des normes d’exploitation, de traçabilité, a eu des effets sur la plupart des minerais, hormis l’or. Au final, le financement des groupes armés par le trafic de minerais aurait diminué grâce aux multiples tentatives de formalisation du commerce des minerais dans la région des Grands Lacs (cf. note n°1 – 2012).