

Restons calmes, la situation est désespérée. Quelques idées reçues sur le conflit en RDC

Par **Xavier Zeebroek**, Directeur-adjoint du GRIP

4 novembre 2008

*Note publiée en collaboration avec le Réseau francophone de
recherche sur les opérations de paix (ROP), Université de Montréal
< <http://www.operationspaix.net/> >*

Résumé

Rien ne va plus en République démocratique du Congo. Depuis deux mois, les combats font rage au Nord-Kivu. Les rebelles sont aux portes de Goma. Le commandant en chef des Casques bleus a démissionné. Le Représentant spécial de l'ONU réclame des renforts et les Européens renâclent à intervenir militairement. Après la débâcle de l'armée congolaise et un nouvel exode massif, c'est l'heure des craintes les plus folles, des reproches les plus amers et des phrases définitives proférés par des Congolais déçus et en colère mais parfois aussi relayés par les experts et les médias les plus sérieux.

Abstract

Calm down, the situation is hopeless A few commonplaces on the DRC conflict

There is an emergency situation in the Democratic Republic of Congo: North Kivu has been at fight for two months. Rebels are surrounding Goma. The Blue Helmets Force Commander resigned. The UN Special Representative is calling for more troops and the Europeans are reluctant to intervene militarily. After the Congolese army disband and a new massive displacement of population, time has come for wild fear, bitter critics and definitive statements made by angry and disappointed Congolese but also sometimes relayed by knowledgeable experts and high standard media.

S'il y a un endroit au monde qui, en cette fin 2008, semble à des années lumières des préoccupations financières mondiales, c'est bien le Nord-Kivu, une province de l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), jouxtant le Rwanda et qui compte entre 3,5 et 5 millions d'habitants. Depuis le 28 août dernier, les Forces armées nationales (FARDC) y affrontaient à l'arme lourde les rebelles du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) du général Laurent Nkunda. Après qu'une série de localités ont été successivement conquises puis reprises par les deux protagonistes, les troupes du CNDP ont pris le dessus vers la fin octobre, la retraite des FARDC se transformant finalement en débandade. Autre perdant notable : la population civile qui a fui les combats. Selon le Programme alimentaire mondial, entre 200 et 250.000 personnes se sont déplacées depuis le début des opérations, portant le nombre total de sans-abri à au moins 1,6 millions dans les deux Kivus. Il faut dire que les moyens militaires mis en œuvre dépassent de loin ce qu'on avait connu ces dernières années dans la région : les 11 bataillons déployés par les FARDC disposaient pour la première fois d'une vingtaine de tanks et autres engins blindés transférés tout spécialement de Kinshasa pour pilonner les positions adverses. On pouvait croire que le rapport de force sur le terrain avait définitivement basculé dans le camp gouvernemental mais c'était sans compter sur la tactique de guérilla nouvellement appliquée par le CNDP. Refusant de faire le jeu de l'armée nationale, les rebelles ont multiplié les fronts, n'hésitant pas à se retirer lorsqu'ils n'arrivaient pas à leurs fins... pour mieux attaquer ailleurs.

Aujourd'hui, prenant acte du désastre sur le terrain, les diplomates affluent à Kinshasa et à Kigali afin de renouer le dialogue. C'est aussi l'heure des bilans et des commentaires en tous genres. Mais l'émotion et la désinformation l'emportent encore trop souvent sur un sujet dont la complexité n'excuse ni les approximations réductrices ni les dérapages sensationnalistes.

Un rapide coup d'œil sur une série d'affirmations caricaturales glanées ces dernières semaines permet d'aborder les éléments essentiels du drame du Kivu.

- **« C'est le début de la troisième guerre du Congo »**

Faisant référence à la guerre de 1996 qui a porté Laurent-Désiré Kabila (le père de l'actuel Président) au pouvoir puis à la « première guerre mondiale africaine » (1998-2002) qui a vu pas moins de sept pays voisins intervenir militairement au Congo, c'est la crainte mille fois formulée que le conflit du Kivu embrase l'ensemble du territoire. Cette vision a d'autant plus la vie dure que les deux conflits précédents ont commencé à Goma.

Or, il faut rappeler que tous les combats de ces deux derniers mois se sont déroulés sur une partie de trois territoires du Nord-Kivu qui en compte six, soit une zone de moins de 6.000 km² (le Congo est 400 fois plus grand). Les troupes du CNDP (environ 3.500 hommes) n'ont jamais dépassé les frontières de ces territoires et n'ont pas la capacité de le faire durablement.

Il est vrai que le général Nkunda a récemment appelé « *tous les Congolais à se mettre debout contre un gouvernement qui a trahi son peuple* »¹ tout en annonçant que le CNDP se transformait en « *un mouvement de la libération totale de la République* ». Le moins que l'on puisse dire est que cette déclaration n'a pas été, jusqu'à présent, suivie d'effets dans les autres régions du pays.

- **« Le conflit pourrait s'internationaliser »**

Voici une autre crainte récurrente des Congolais, souvent reprise par les médias à chaque fois que les combats reprennent avec une certaine intensité. Et il est vrai que le conflit a de nombreuses ramifications internationales, à commencer par le Rwanda (accusé de soutenir Nkunda), l'Ouganda (dont un mouvement rebelle s'est réfugié en Ituri) et le Soudan (accusé de trafic d'armes avec la RDC). Cela ne signifie nullement que ces pays sont prêts à envoyer leur armée au Congo et, en tout cas, aucune déclaration récente ne va dans ce sens.

Voyant qu'il perdait la partie, le président Kabila a bien fait appel à l'Angola pour le soutenir militairement (comme ce fut le cas en 1998) mais on peut douter qu'il soit suivi par un pays qui, en pleine mobilisation

1. RDC : Le Rebelle Nkunda appelle les Congolais à combattre le gouvernement, AFP/MONUC, 2 octobre 2008.

diplomatique, devrait transporter ses troupes sur plus de 3.000 km contre l'avis de la communauté internationale et sans coordination avec la MONUC.

Devant le Conseil de sécurité des Nations unies, Kinshasa a accusé le Rwanda d'avoir envoyé des troupes pour appuyer le CNDP. Des photos de matériel et de documents d'origine rwandaise ont même été fournies aux diplomates et aux médias mais sans convaincre les experts. Par ailleurs, malgré des vérifications de la MONUC et de plusieurs chancelleries sur le terrain, aucune preuve de cette présence n'a pu être fournie. Selon François Grignon, un expert reconnu sur la question, « *Si Rwandais il y a sur le terrain congolais, il s'agit surtout de soldats démobilisés ou de jeunes Tutsi recrutés au Rwanda par Nkunda* »².

- **« Le mandat de la MONUC lui accorde le droit d'imposer la paix aux milices récalcitrantes et de désarmer les rebelles par la force »**

Cette affirmation dénote une incompréhension fondamentale du mandat de la MONUC. Celui-ci relève effectivement du fameux « Chapitre VII » de la Charte des Nations unies qui traite des « *actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* ». Beaucoup en déduisent qu'il s'agit automatiquement d'un blanc-seing pour le recours à la force. En réalité, le Conseil de sécurité a détaillé à travers de nombreuses résolutions quand et comment la force pouvait éventuellement être utilisée en RDC. Ces indications ont évolué dans le temps, généralement dans le sens d'un renforcement du mandat. Elles sont par ailleurs complétées sur le plan technique par des Règles d'engagement qui détaillent l'utilisation de la puissance de feu sur le terrain.

Une des dernières résolutions³ du Conseil de sécurité sur la RDC est très claire en la matière :

- elle souligne que « *la protection des civils doit être prioritaire lorsqu'il s'agit de décider de l'utilisation des capacités et des ressources disponibles* ».
- elle encourage la MONUC à « *utiliser tous les moyens nécessaires pour appuyer les brigades intégrées [des FARDC] en vue de désarmer les groupes armés étrangers et congolais récalcitrants* ».

En d'autres mots, la MONUC est autorisée à intervenir directement en cas de menace imminente de violences physiques contre les civils mais doit se limiter à donner un appui logistique aux forces armées congolaises qui gardent le monopole de la lutte contre les rebelles. Et le Conseil de sécurité d'insister sur le fait que de telles opérations « *devraient être planifiées conjointement avec la MONUC* », ce que les FARDC se sont dispensées de faire aussi bien en 2007 (date de la résolution) que fin 2008.

Une mission des Nations unies n'est jamais mise sur pied pour faire la guerre mais pour s'interposer, vérifier et faire pression pour que les parties respectent leurs engagements et, dans certains cas, pour protéger les civils et appuyer les forces de sécurité à recouvrer le contrôle du territoire national. Les contraintes liées à l'emploi de la force par les Casques bleus sont donc beaucoup plus strictes qu'il n'y paraît, à la fois dans l'espace et dans le temps⁴.

- **« Les Casques bleus refusent d'appuyer les brigades intégrées et empêchent ainsi les FARDC de lutter efficacement contre Nkunda »**

Cette accusation grave est la suite logique de l'idée fautive selon laquelle les Casques bleus doivent déclarer la guerre à Nkunda et le battre.

Non seulement, la MONUC a bel et bien apporté un soutien logistique constant aux FARDC mais elle n'a pas hésité à faire feu directement et à plusieurs reprises sur les troupes de Nkunda lorsqu'elles violaient leurs engagements ou qu'elles mettaient les civils en danger. Ce fut le cas le 5 et le 11 septembre à Katwe et Nyanzale, le 19 dans les environs de Masisi mais aussi fin octobre aux alentours de Goma.

2. Cité par François Janne d'Othée : *Congo Nouveau brasier à l'Est : l'ONU impuissante*, Le Vif/L'Express, 31/10/2008, p.61. François Grignon est directeur Afrique à l'International Crisis Group.

3. La résolution 1794, 21 décembre 2007, S/RES/1794(2007).

4. Voir à ce sujet Xavier Zeebroek : *Un premier pas vers une doctrine des opérations robustes ?* in *Peace and Security in Central Africa*, *Studia Diplomatica* vol LX, 2007, n°3, Egmont Institute/IRRI, Bruxelles, pp. 5-16.

Certains médias congolais se sont notamment insurgés contre la retraite forcée imposée mi-octobre aux FARDC qui s'étaient rendues maîtres des collines de Tongo après de furieux combats⁵. Il s'agissait pourtant de la simple mise en œuvre par la MONUC d'éphémères accords de cessez-le-feu qui prévoyaient des zones de regroupement pour les différents protagonistes. Ici encore, deux logiques s'affrontent : les partisans de l'option militaire qui y voient une entrave à la lutte contre les rebelles et les diplomates pour qui le respect des engagements est le préalable indispensable au retour de la paix.

- **« Les 17.000 hommes de la MONUC n'arrivent pas à contenir des milices beaucoup plus faibles qu'eux »**

Au 31 août 2008, la MONUC comptait 16.668 soldats, 670 observateurs militaires et 1.051 policiers⁶, soit le plus important déploiement d'hommes en uniforme de toutes les missions actuelles de l'ONU. L'essentiel de ces troupes se trouve concentré dans les cinq provinces de l'est du pays. Au Nord-Kivu, moins de 6.000 hommes doivent couvrir une superficie grande comme deux fois la Belgique.

Or, de nombreux experts citent souvent le chiffre de 10.000 personnes composant chacun des deux grands groupes rebelles du Kivu : le CNDP et le FDLR, même si, dans les faits, les combattants sont nettement moins nombreux : entre 3.000 et 5.000 hommes pour chacun des deux mouvements. On peut donc en déduire que les troupes de la MONUC présentes au Nord-Kivu ont un effectif comparable, voire inférieur, aux rebelles, tous groupes confondus.

Par ailleurs, après deux mois de combat acharné, les 20.000 hommes des FARDC dépêchés dans la région par Kinshasa avec de l'armement lourd viennent de perdre la partie face au seul CNDP, preuve que les autorités congolaises ne peuvent pas, dans les conditions actuelles, espérer battre les rebelles sur leur propre terrain.

En fait, les FARDC viennent de démontrer par l'absurde que seule la voie de la négociation au plus haut niveau peut mettre fin au conflit du Kivu. Une voie qui avait pourtant été conseillée au président Kabila par de nombreux chefs d'État de pays amis du Congo.

- **« Les Casques bleus évitent les combats et ne prennent aucun risque sur le terrain »**

Encore une fois, il ne faut pas prendre ses désirs pour des réalités. Si on espère que les Casques bleus vont activement participer à une offensive de grande envergure pour écraser les rebelles, on peut effectivement s'étonner de leur frilosité. En réalité, comme on l'a vu plus haut, l'écrasement de la rébellion ne sera jamais leur objectif car ce n'est pas non plus celui du Conseil de sécurité.

Il faut toutefois se garder de tomber dans la caricature inverse et présenter les Casques bleus et leurs chefs comme des trouillards ou des soldats d'opérette. Il est vrai que tous les contingents n'ont pas forcément la même interprétation du mandat de la MONUC et de ses règles d'engagement. Certains se sont vu signifier par leur propre capitale des contraintes supplémentaires qui limitent, voire empêchent leur participation à certaines missions. C'est surtout le cas lors des « opérations robustes » où des actions de contraintes vis-à-vis des rebelles sont envisagées. Toutefois, surtout depuis 2005, les contingents indiens et pakistanais (les plus nombreux à l'Est) ont participé à des dizaines d'opérations risquées au Kivu comme en Ituri et ont donné toute satisfaction en termes de discipline et d'efficacité, tout en perdant régulièrement des hommes au combat. Ce sont les soldats indiens qui étaient aux commandes des hélicoptères qui ont récemment et à plusieurs reprises tiré sur les troupes de Nkunda, leur faisant subir des pertes importantes.

Ce qui manque en RDC, c'est probablement plus de troupes indiennes et plus de troupes pakistanaises. Dans ce contexte, on comprend mieux une des recommandations de la dernière déclaration⁷ du président du Conseil de sécurité de l'ONU qui « se félicite de l'intention de la MONUC de reconfigurer ses forces et

5. Les FARDC sommées d'arrêter leur offensive, Le Phare, Kinshasa, 16 octobre 2008.

6. Voir site de l'ONU : <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/facts.html> consulté le 3 novembre 2008.

7. S/PRST/2008/38, 21 octobre 2008.

d'optimiser leur déploiement de manière à améliorer son efficacité », une proposition émanant du Représentant spécial Alan Doss qui veut concentrer les Casques bleus les plus efficaces au Kivu.

Tirer les leçons

Au delà des événements de ces dernières semaines, les États membres des Nations unies, et singulièrement ceux qui participent au Conseil de sécurité, devraient rapidement tirer les enseignements du drame du Kivu et se poser une série de questions pour l'avenir des missions de paix. En voici quelques-unes :

- ***Une mission de paix peut-elle encore paraître neutre si on lui demande d'appuyer une armée nationale en lutte contre des rebelles ?***

C'est un des aspects schizophréniques du mandat actuel de la MONUC et une des causes majeures de sa chute de popularité en RDC. Les rebelles l'accusent de se battre contre eux, les FARDC de ne pas assez se battre avec eux et la population de ne plus les protéger contre tout le monde. Résultat : plus personne ne lui fait confiance.

- ***Les Nations unies peuvent-elles maintenir la paix si aucun des protagonistes n'est prêt à respecter ses engagements ?***

Il faut se demander de plus en plus sérieusement qui veut la paix au Kivu. Les seuls qui répondent invariablement par la positive sont les populations locales qui souffrent depuis 15 ans de la guerre, des exactions, des viols massifs, de l'exode à répétition, du banditisme et de la corruption généralisée. Quant aux autres responsables politiques comme militaires, au-delà des justifications officielles, on peut véritablement douter de leur volonté de paix. Les rebelles ont depuis longtemps constitué un système qui se nourrit du conflit. Qu'ils soient du CNDP ou des différentes factions des FDLR, ils tirent illégalement profit des ressources naturelles présentes dans les régions qu'ils contrôlent et taxent arbitrairement les commerçants ainsi que les populations locales. Malgré les dénégations de Kigali, les rebelles de Nkunda recrutent aussi au Rwanda qui, par ailleurs, ferme les yeux sur les trafics en tous genres qui empruntent sa longue frontière commune avec la RDC et qui lui permettent d'exporter des ressources naturelles en réalité extraites au Congo. Enfin, le président Kabila a, contre l'avis de l'ONU et de la communauté internationale, délibérément choisi la solution militaire pour résoudre la question du CNDP tout en tolérant des collusions importantes entre FARDC et FDLR sur le terrain.

- ***Si l'ONU veut une réelle dissuasion sur le terrain, ne doit-elle pas se donner davantage de moyens ?***

La MONUC demande des renforts mais il n'est pas certain qu'il lui faille seulement plus d'hommes de troupe. Selon plusieurs de ses responsables militaires, elle est sourde et aveugle lorsqu'il s'agit de décrypter les intentions des rebelles. Il lui faut donc surtout de meilleurs moyens en matière de collecte d'information en temps réel (images satellitaires, reconnaissance aérienne, drones, capacités d'écoutes), voire des capacités de renseignement et davantage de forces spéciales. Certains aspects technologiques de ces améliorations impliquent probablement une aide accrue de la part des pays occidentaux.

- ***L'ONU peut-elle maintenir la paix indéfiniment ?***

Voilà bientôt dix ans que la MONUC a été créée. Elle a contribué à certains succès notables (la nouvelle constitution, les élections, la mise en place d'institutions démocratiques, la sécurisation de la plus grande partie du pays) mais elle peine à avancer sur une série de dossiers cruciaux : le désarmement des rebelles congolais et étrangers, la réforme du secteur de sécurité, la reconstruction de la justice et la bonne gouvernance notamment⁸. En principe, une mission de paix est conçue pour assurer la transition vers la paix et puis elle doit s'en aller. Mais que faire quand la paix ne vient pas ? Que faire aussi lorsque les tâches de consolidation de la paix paraissent si immenses qu'il faudrait une génération pour les mener à bien ?

8. Voir à ce sujet Xavier Zeebroek : *MONUC : le laboratoire de la paix introuvable*, Rapport du GRIP 2008/5, Bruxelles, mai 2008, 28 p. http://www.grip.org/pub/rapports/rg08-5_mission_nu_congo.pdf

La diplomatie semble avoir repris le dessus ces derniers jours et tout le monde s'en félicite. Mais le projet d'organiser une 2^e conférence régionale à Nairobi n'aura d'effet que si les leçons sont réellement tirées. Or, il s'agira moins de trouver des solutions nouvelles aux problèmes que de s'assurer que les engagements pris par les différentes parties au cours des années précédentes soient enfin appliqués.

* * *

Mots clés :

RDC, Casques bleus, ONU, Nkunda, Nord-Kivu, DRC, Blue Helmets, United Nations, North Kivu

Citation :

ZEEBROEK Xavier, *Restons calmes, la situation est désespérée. Quelques idées reçues sur le conflit en RDC*, Note d'Analyse du GRIP, 4 novembre 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0901.pdf>