



LA MISSION
DES NATIONS UNIES
AU CONGO

LE LABORATOIRE DE LA PAIX
INTROUVABLE

Xavier Zeebroek



© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
rue de la Consolation, 70
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Siteweb: www.grip.org

Sommaire

1. Une paix asymétrique	5
2. Lente montée en puissance de la MONUC	8
3. Des résultats en dents de scie	11
a. Les élections : victoire de l'intégration	11
b. Une nouvelle armée sans moyens	12
c. Les droits de l'homme : une action appréciée sur le terrain	14
d. Les opérations robustes : l'imposition de la paix à la carte	16
4. La crise humanitaire permanente	20
La RDC en chiffres	20
5. Perception de la MONUC : l'amour-haine	23
6. Une Longue Marche à la congolaise	26

REMERCIEMENTS

Le GRIP tient à remercier tout particulièrement la Fondation Ford et le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération du Grand-Duché de Luxembourg pour leur soutien.

L'auteur exprime toute sa gratitude aux responsables militaires et civils de la MONUC ainsi qu'aux chefs de missions humanitaires et aux membres des ONG congolaises qu'il a pu rencontrer et qui ont fait preuve d'une disponibilité remarquable tout au long de ses missions.

Un remerciement tout particulier est adressé à Médecins sans frontières dont le soutien logistique en RDC fut particulièrement précieux.

1. Une paix asymétrique

Entre août 1998 et juillet 1999, le territoire congolais est déchiré par la « Première Guerre mondiale africaine »¹ après l'invasion, en soutien des rebelles du RCD et du MLC, des armées rwandaises et ougandaises qui tentent de prendre Kinshasa. Le conflit s'internationalise avec l'intervention de l'Angola et de la Namibie à la demande de Kinshasa. Ils seront bientôt suivis par le Zimbabwe et le Tchad, soutenu par le Soudan. Après l'accord de cessez-le-feu de Lusaka, le 10 juillet 1999, des combats à l'arme lourde opposeront encore les armées rwandaise et ougandaise à Kisangani en mai 2000 mais la plupart des pays belligérants se retirent de RDC : le Tchad dès avril 1999, les autres dans le courant de l'année et l'Ouganda au printemps 2003². Officiellement retirées en octobre 2002, des troupes rwandaises étaient encore signalées au Kivu en 2004.

En novembre 1999, le Conseil de sécurité vote l'envoi d'une Mission d'observation des Nations unies au Congo (MONUC, résolution 1279). Son mandat prévoit la surveillance de la cessation des hostilités, du désengagement des forces et du retrait des forces étrangères, dans le cadre de l'accord de Lusaka. La facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire est également incluse dans ses tâches. Composée de moins d'une centaine d'hommes au départ, ses effectifs montent rapidement à 5 500 personnes dans le courant de l'année 2000.

Lorsque, le 16 janvier 2001, le président Laurent-Désiré Kabila est assassiné, son fils Joseph Kabila est immédiatement désigné par l'entourage du chef de l'État pour lui succéder.

Un an plus tard, le 25 février 2002, s'ouvre à Sun City en Afrique du Sud le Dialogue inter-congolais qui regroupe le gouvernement, les mouvements rebelles, les partis politiques et la société civile. Après des mois de négociation, un Accord de paix global et inclusif est signé par tous les participants à Pretoria en décembre 2002. Il prévoit le désarmement, la démobilisation et la réintégration des rebelles (DDR), la création d'une nouvelle armée congolaise intégrée (FARDC)³ à travers une Réforme du secteur de la sécurité (SSR). Il prévoit également la tenue d'élections démocratiques à tous les niveaux de pouvoir. Enfin, un gouvernement de la transition est mis sur pied

en juin 2003 : Joseph Kabila reste Président mais est flanqué de quatre vice-présidents issus des principaux mouvements rebelles et de la société civile (formule 1 + 4). L'équipe gouvernementale – pléthorique – est également constituée d'un large éventail de sensibilités.

Malgré une mise en œuvre encourageante de l'accord, la paix ne reviendra jamais complètement au Kivu et en Ituri, accentuant l'asymétrie entre l'est et l'ouest du pays.

Afin de combler le vide après le retrait soudain des troupes ougandaises début mai 2003, 800 Casques bleus uruguayens sont déployés à Bunia (Ituri) dès le 23 avril 2003. Mais le 9 mai, le siège de la MONUC est pris pour cible par des rebelles et les Casques bleus ne peuvent empêcher les massacres interethniques de reprendre malgré la signature de l'Accord de Dar es Salaam instaurant un cessez-le-feu en Ituri. Devant les carences structurelles de la MONUC, l'Union européenne – à la demande de l'ONU – envoie en juin une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, afin d'assurer la sécurité des déplacés, de la population civile, du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville. Dès le départ des soldats d'Artémis, les effectifs de la MONUC augmentent jusqu'à 10 800 personnes et le Conseil de sécurité l'autorise désormais « à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri et (...) dans le Nord et le Sud Kivu » (résolution 1493). Il faudra toutefois attendre la prise de Bukavu par des rebelles, les massacres qui s'en suivirent et le pillage des organisations humanitaires par une population en colère contre la passivité de la MONUC, pour que les plus hauts responsables se décident à appliquer cette partie de leur mandat.

1. Pour davantage d'informations sur l'histoire récente du Congo, voir Jean-Claude Willame, *Les « faiseurs de paix » au Congo*, Collection « Les livres du GRIP » n° 288-289, GRIP/Complexe, Bruxelles, 2007 ainsi que Olivier Lanotte, « République démocratique du Congo : Guerres sans frontières », Collection « Les livres du GRIP » n° 266-268, GRIP/Complexe, Bruxelles, 2003. Certaines informations contenues de ce chapitre proviennent aussi de l'agence IRIN et du site web du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP, <http://www.operations-paix.net/ONU>), consulté les 20 et 21 février 2008.

2. Après la signature, en février 2002, de l'Accord de Luanda sur le désengagement des troupes ougandaises de l'Est de la RDC.

3. Forces armées de la RDC, constituée par l'ancienne armée nationale et l'ensemble des anciens rebelles étant passés par le processus de DDR.

Lors du référendum des 18 et 19 décembre 2005, une nouvelle constitution qui revoit en profondeur le système politique ainsi que le découpage provincial congolais est approuvée à 84,31%, ouvrant la voie au processus électoral. Dès lors, les questions de sécurité ne touchent plus seulement l'est du Congo mais aussi la capitale qui est le siège des institutions politiques et un enjeu majeur des campagnes présidentielles et législatives. Or, l'essentiel des forces de la MONUC sont stationnées au Kivu et en Ituri. C'est pourquoi, dès le 25 avril 2006, le Conseil de sécurité de l'ONU autorise le déploiement d'une force de l'UE baptisée « Eufor RDC » (résolution 1671) et destinée à soutenir la MONUC pour une période de quatre mois (du 1er juillet au 30 novembre). Ils devront effectivement intervenir fin août pour éviter l'embrasement de la capitale lors des affrontements à l'arme lourde qui opposèrent les troupes du président Joseph Kabila et du vice-président Jean-Pierre Bemba après l'annonce des résultats du premier tour de l'élection présidentielle. Au moins 23 personnes avaient été tuées dans les affrontements.

L'Alliance de la majorité présidentielle (AMP), une plate-forme politique regroupant 31 partis engagés à soutenir la candidature à la présidentielle du chef de l'État congolais, Joseph Kabila, remporte 332 des 500 sièges de l'Assemblée lors des élections législatives du 30 juillet. L'Union pour la nation (UN), qui soutient le vice-président Jean-Pierre Bemba, obtient une centaine de sièges et arrive en deuxième position. Joseph Kabila arrive également en tête du premier tour des présidentielles mais, faute de majorité absolue, un deuxième tour doit être organisé le 29 octobre.

Le 21 novembre 2006, quelques jours avant la fin officielle de la mission Eufor RDC, des éléments de la garde du vice-président Jean-Pierre Bemba ouvrent le feu sur des policiers lors d'une manifestation destinée à faire pression sur la Cour suprême de justice (CSJ). Celle-ci examinait un recours déposé par le camp Bemba contre des malversations supposées lors du second tour de l'élection présidentielle. Les dispositifs de sécurité de la police congolaise et de la MONUC sont complètement dépassés par les événements et une annexe de la Cour est détruite par le feu.

Une semaine plus tard, la CSJ « proclame élu » Joseph Kabila comme président la RDC avec 58,05 % des suffrages exprimés contre 41,95 %

pour le vice-président Jean-Pierre Bemba. La CSJ rejette les recours de M. Bemba. Peu après, la Commission électorale indépendante (CEI) annonce que l'AMP de Joseph Kabila emporte la majorité des sièges de députés provinciaux dans 7 des 11 provinces. L'Union pour la nation (UN) de Jean-Pierre Bemba remporte la capitale Kinshasa, la province d'Équateur et le Bas-Congo.

Au même moment, de violents combats opposent les FARDC et l'ONU à des soldats dissidents dans l'est du pays. Le 25 novembre 2006, à la suite d'une attaque lancée contre la ville de Saké par les soldats dissidents du général Laurent Nkunda, plus de 2000 soldats congolais et onusiens sont engagés dans les combats. Environ 20 000 personnes quittent leur foyer en raison des affrontements. Après la débâcle des FARDC, des hélicoptères de la MONUC et des Casques bleus au sol ouvrent le feu sur les rebelles autour de Saké, les faisant reculer de plusieurs kilomètres. Selon un bilan non confirmé, les combats menés entre le 25 et le 28 novembre ont fait au moins 160 morts. Des combats continuent de façon sporadique jusque début décembre.

Le 6 décembre, Joseph Kabila est investi président de la République démocratique du Congo. Il prête serment en l'absence remarquée de son adversaire Jean-Pierre Bemba. Quelques semaines plus tard, le 29 décembre, le secrétaire général du Parti populaire pour la reconstruction et le développement (PPRD), Vital Kamerhe, est élu à la présidence de la nouvelle Assemblée nationale. Antoine Gizenga, chef du Parti lumumbiste unifié (PLU) est nommé Premier ministre. Âgé de 81 ans, M. Gizenga était arrivé troisième à l'issue du premier tour des élections présidentielles.

À la suite d'une polémique sur le désarmement des milices de Jean-Pierre Bemba, des affrontements très violents éclatent au centre de Kinshasa les 22 et 23 mars 2007 entre les FARDC et la garde rapprochée de l'ex-vice-président. Selon l'ONU, le bilan s'élève à 300 morts. Les Casques bleus de la MONUC ont procédé à l'évacuation de près d'un millier de civils du quartier de la Gombe, alors qu'une centaine de combattants se sont rendus à l'ONU. Les combats sont également marqués par de graves violations des droits de l'homme.

Les autorités judiciaires congolaises délivrent un mandat d'arrêt pour « haute trahison » contre M. Bemba, l'accusant d'avoir « détourné des élé-

ments de l'armée à ses propres fins ». L'ancien vice-président se réfugie à l'ambassade de l'Afrique du Sud. Après de laborieuses négociations, il est évacué « pour raisons médicales » le 11 avril vers Lisbonne.

Le 9 novembre 2007, un accord entre la RDC et le Rwanda visant à désarmer par la force les rebelles rwandais du FDLR⁴ est conclu à Nairobi. Le gouvernement de la RDC s'engage à lancer des opérations militaires contre les FDLR, tandis que le Rwanda fournira une liste d'individus accusés d'avoir organisé le génocide rwandais. Kigali bloquera également sa frontière pour empêcher tout soutien transfrontalier aux groupes armés congolais, dont celui de Laurent Nkunda. Peu après, la RDC et le Rwanda ont établi un « groupe permanent de suivi » des engagements de Nairobi.

Une dizaine de jours plus tard, tandis que le Conseil de sécurité s'engage à faciliter la mise en œuvre du communiqué de Nairobi, le commandant des Casques bleus de la MONUC, le général Babacar Gaye, déclare que « toutes les voies pacifiques (aux crises du Nord Kivu) ont été explorées et nous allons passer à une phase de contrainte (...) pour permettre aux populations de retourner dans leurs villages ». Le ministre congolais de la Défense nationale, Chikez Diemu, révèle quant à lui que la MONUC et le gouvernement congolais ont mis en place un « plan global de pacification de l'est de la RDC », comportant un volet politique, diplomatique et militaire. Le premier objectif n'est pas les FDLR mais les troupes de Nkunda. Les FARDC s'occupent de la partie militaire, apparemment sans concertation avec la MONUC et alors que le recours à la force est désavoué par de nombreuses

capitales occidentales. Malgré cela, dès le 3 décembre, 20 000 soldats congolais, soutenus par la logistique de la MONUC, lancent des opérations à l'arme lourde dans la zone de Mushake, à environ 40 km au nord-ouest de Goma. Les 4 000 insurgés de Laurent Nkunda déclarent être « attaqués sur tous les fronts ». Après quelques victoires éphémères, la situation se renverse et les troupes de Nkunda reprennent toutes leurs positions et mettent en fuite les soldats congolais. La ville de Saké est à nouveau menacée et ne doit d'être épargnée que grâce à la menace explicite de la MONUC de la défendre avec tous les moyens à sa disposition si les insurgés tentaient d'y entrer.

Bilan des affrontements : plus de 2 000 morts et des centaines de blessés du côté gouvernemental ainsi qu'un impressionnant matériel militaire passé à l'ennemi. C'est donc en position de faiblesse que Kabila participe à la Conférence de Goma qui, le 23 janvier 2008, instaure un cessez-le-feu sous la supervision de la MONUC et appelle au démantèlement de tous les groupes armés congolais.

Dès lors, en février 2008, la MONUC décide de transférer son quartier général opérationnel pour l'Est du Congo de Kisangani à Goma et renforce ainsi sa présence dans les deux Kivu où la situation reste de loin la plus préoccupante. Mais, depuis lors, c'est la solution de la négociation politique qui semble privilégiée.

4. Les Forces démocratiques de libération du Rwanda regroupent en grande partie d'anciens génocidaires d'origine rwandaise qui contrôlent une partie du territoire congolais et en détournent les ressources à leur profit.

2. Lente montée en puissance de la MONUC

Bien que 90 officiers de liaison ainsi que du personnel civil se trouvaient déjà en RDC depuis le mois d'août⁵, la Mission d'observation des Nations unies au Congo (MONUC) n'a été créée officiellement par le Conseil de sécurité que le 30 novembre 1999 (résolution 1279). Cette présence avait été souhaitée par les signataires de l'Accord de Lusaka de juillet 1999 afin d'assurer sa mise en œuvre. Cet accord de cessez-le-feu entre belligérants (RDC, Ouganda, Rwanda, Namibie, Angola, Zimbabwe et groupes rebelles du MLC et du RCD) prévoyait en effet un rôle onusien initialement limité à la surveillance de la cessation des hostilités, du désengagement et du retrait des forces étrangères ainsi que la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire⁶.

Dès le 24 février 2000, la MONUC fut autorisée à se renforcer jusqu'à compter 5 537 militaires (résolution 1291). De plus, le Conseil de sécurité la plaça sous le Chapitre VII⁷ de la Charte, en lui assignant « *la protection des civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, limitée à la zone de déploiement de ses bataillons d'infanterie* ». Bien que cette qualification permettait en théorie à la MONUC d'utiliser la force, il fallut encore attendre 5 ans avant qu'elle se décide à y recourir, parfois par manque de moyens mais aussi souvent par défaut de volonté politique.

La suite de l'évolution du mandat de la MONUC n'est qu'une longue liste d'élargissements des compétences, d'augmentations des effectifs et de durcissement des prérogatives de protection. Par exemple, en juin 2001, elle sera chargée d'assister à la mise en œuvre du désarmement, de la démobilisation, du rapatriement et de la réintégration (DDRR, résolution 1355), complétée par la réinstallation (DDRRR, résolution 1376) en novembre 2001.

En décembre 2002, une nouvelle augmentation d'effectif jusqu'à 8700 personnes (résolution 1445) doit permettre à la MONUC de mener à bien ces activités (notamment les opérations DDRRR) dans un environnement dangereux, en créant le concept plus robuste de task-forces militaires.

En mars 2003, La MONUC est spécialement mandatée en Ituri « *pour suivre l'évolution de la*

situation sur le terrain, (...) [et] fournir un appui et une assistance accrue en faveur des efforts humanitaires ainsi que faciliter la formation de la Commission de pacification de l'Ituri et l'aider à mener à bien ses activités » (résolution 1468). Mais aucun moyen humain supplémentaire n'accompagne cette nouvelle tâche. C'est pourquoi on y déploie finalement le contingent de réserve de la MONUC, composé de 800 soldats uruguayens. Le 9 mai, le siège de la MONUC à Bunia est pris pour cible et les Casques bleus sont contraints de riposter pour repousser les agresseurs⁸. La plus grande partie du personnel onusien ainsi que les organisations humanitaires sont évacués. Le Conseil de sécurité se voit alors contraint de faire appel en urgence au déploiement d'une force multinationale intérimaire européenne, ayant de réelles capacités d'engager le combat si nécessaire pour « *assurer la protection des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile, du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville* » (résolution 1484). Cette première mission de l'Union européenne, dénommée Artémis, était forte de 1 800 hommes et fut opérationnelle du 12 juin au 1er septembre 2003.

Dans la perspective de la reprise du contrôle de l'Ituri par la MONUC, le Conseil de sécurité augmente à nouveau ses effectifs jusqu'à 10 800 personnes et l'autorise dès juillet « *à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri et, pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités, dans le Nord et le Sud Kivu* » (résolution 1493). Un appel on ne peut plus clair à faire preuve de fermeté vis-à-vis des « *gâcheurs de paix* ».

Malgré cette invitation, le scénario se répéta en mai-juin 2004 lorsque le général dissident Laurent

5. En vertu de la résolution 1258 du 6 août 1999. C'est ce contingent qui a constitué la MONUC d'après la résolution 1279.

6. Ils prévoyait également la formation d'une commission militaire conjointe comme prélude au déploiement d'une force onusienne de 5 000 hommes, le désarmement de tous les groupes armés, une protection pour tous les groupes ethniques, le rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays, et l'ouverture d'un « dialogue national » entre gouvernement, opposition, groupes d'ex-rebelles, menant à des élections. Ces accords ont constitué le cadre des relations et des négociations futures.

7. Intitulé « *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* », le chapitre VII prévoit que le Conseil de sécurité puisse autoriser des actions coercitives.

8. Voir Rapport spécial du Secrétaire général S/2003/566.

Nkunda (FNDP) et le colonel Mutebutsi, deux leaders de la communauté tutsi de RDC, prirent la ville de Bukavu pendant plus d'une semaine et soumièrent la population aux pires exactions sans que les Casques bleus ne sortent de leurs casernes. Un scandale pour les Congolais comme pour la communauté internationale et un traumatisme politique dont beaucoup de responsables de la MONUC se souviennent encore⁹.

Après l'envoi d'une commission d'enquête sur les événements, des changements importants interviennent rapidement. Tout d'abord, le Conseil de sécurité adopte le 1er octobre 2004 la résolution 1565¹⁰ qui redéfinit, en les renforçant une fois encore, le mandat et les missions de la MONUC. Ses effectifs augmentent à nouveau considérablement jusqu'à un maximum de 16 700 hommes.

Sur le terrain, plusieurs responsables militaires et civils de haut niveau furent remplacés. Le Représentant spécial de l'ONU, William Swing, resta toutefois en fonction et son pouvoir fut même renforcé grâce à l'intégration plus poussée de la mission, l'ensemble du système des Nations unies en RDC étant désormais placé sous son autorité. Mais c'est surtout au niveau des esprits que le changement fut opéré et que le signal fut donné de trouver enfin les moyens d'appliquer le chapitre VII de la Charte des Nations unies dont la MONUC bénéficiait depuis 2000 sans avoir eu le courage de passer à l'acte.

C'est à partir de ce moment que la MONUC commença à mettre au point et à utiliser des tactiques d'encerclement et de recherche (search and cordon) pour procéder à du désarmement forcé et pour prévenir des attaques contre les populations civiles ainsi que, en appui aux FARDC, contre les groupes armés illégaux qui continuaient de faire usage de la violence dans l'est du Congo¹¹. Dès lors, les années 2005 et surtout 2006 furent marquées par de nombreuses épreuves de force entre rebelles et FARDC soutenues par la MONUC, aussi bien en Ituri qu'au nord et au sud Kivu et même au nord du Katanga. Bien que les résultats de ces opérations robustes aient été plus probants en Ituri qu'au Kivu, ils ont certainement contribué – avec la réussite des élections – à redresser la mauvaise réputation de la MONUC.

Enfin, le 10 avril 2006, le Conseil de sécurité décide de redéployer plus de 800 soldats de l'ONUB (l'Opération des Nations unies au Burundi) à la MONUC pour sécuriser la période électorale en RDC jusqu'au 1er juillet (résolution 1669).

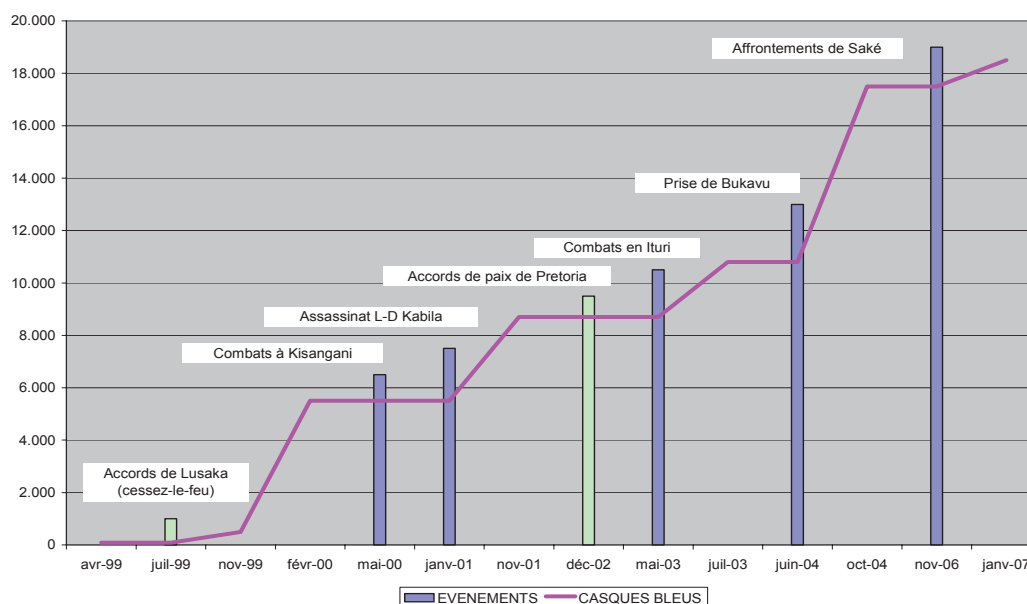
Le graphique ci-dessous met en parallèle quelques événements majeurs qui ont marqué l'histoire

9. Pour plus de détails, voir Jean-Claude Willame, *Les « faiseurs de paix » au Congo*, Collection « Les livres du GRIP » n° 288-289, GRIP/Complexe, Bruxelles, 2007, p. 100-103.

10. Voir Résolution 1565 du Conseil de sécurité, S/RES/1565 (2004), 1er octobre 2004, Nations unies.

11. Voir chapitre sur les opérations robustes.

Montée en puissance de la MONUC de 1999 à 2006 en regard des événements majeurs auxquels elle a été confrontée



de la RDC depuis 1999 et l'augmentation régulière des effectifs de la MONUC telle que décrite ci-dessus. Lors de la plupart de ces événements, la MONUC a fait l'objet d'amères critiques sur l'insuffisance de son déploiement (combats à Kisangani en mai 2000 ou en Ituri en mai 2003) ou sur son inaction (prise de Bukavu en juin 2004). Ces épisodes sanglants ont souvent été suivis par un renforcement du mandat des Casques bleus et une augmentation de leurs effectifs. Seuls les élections et les événements de Saké en novembre 2006 semblent indiquer une rupture dans cet engrenage.

Plusieurs autres résolutions vinrent proroger le déploiement de la MONUC ainsi que confirmer et parfois élargir encore son mandat (notamment dans le cadre du soutien au processus électoral). Aujourd'hui, son mandat, près de 10 ans après ses débuts, contient encore des axes essentiellement sécuritaires (résolution 1756) :

- a) Protection des civils, du personnel humanitaire et du personnel et des installations des Nations unies ;
- b) Sécurité du territoire de la RDC ;
- c) Désarmement et démobilisation des groupes armés étrangers et congolais (notamment dissuader le recours à la force qui menacerait le processus politique, appuyer les opérations conduites par les FARDC et désarmer les groupes armés locaux et étrangers récalcitrant en vue d'assurer leur participation au processus DDR) ;
- d) Réforme du secteur de sécurité (notamment, assurer une formation de base aux FARDC dans le domaine des droits de l'homme et développer les capacités de la Police nationale).

Il est à noter que cette résolution encourage également le gouvernement congolais et ses partenaires internationaux à trouver des nouveaux arrangements pour continuer le dialogue politique

qui existe entre eux depuis la mise en place du CIAT¹².

Cette résolution demande également au Secrétaire général de présenter avant le 15 novembre 2007 un rapport contenant « *des critères ainsi que calendrier indicatif en vue d'un retrait progressif de la MONUC* ». Celui-ci pourrait intervenir fin 2009 mais le conditionnel reste plus que jamais de mise.

Le Conseil de sécurité de l'ONU autorise, le 31 janvier 2008, la MONUC à fournir une assistance aux autorités congolaises en vue de l'organisation, de la préparation et de la tenue des élections locales dans la deuxième moitié de 2008 (résolution 1797).

D'une mission d'observation limitée, la MONUC s'est finalement transformée, en près de 8 ans de présence sur le terrain, en une mission multidimensionnelle sous chapitre VII effectuant un éventail très large et varié de tâches allant de la sécurité des populations au soutien au processus électoral en passant par le désarmement des groupes armés locaux et étrangers et l'appui à la réforme du secteur de sécurité. Elle dispose également désormais de règles d'engagement « robustes » qui permettent, si nécessaire, des actions offensives tactiques pour assurer la mise en œuvre de son mandat.

12. Créé par l'accord global de gouvernement signé le 17 décembre 2002 à Pretoria, le CIAT est le « Comité international d'accompagnement de la transition » qui regroupait les représentants en RDC des pays membres permanents du Conseil de sécurité, de la Belgique, du Canada, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Mozambique, de la Zambie et de la MONUC. Il avait pour objectif de mener, de manière coordonnée et cohérente, un dialogue politique avec les institutions de transition. La MONUC et le Représentant spécial des Nations unies en RDC, William Swing, assurait la présidence du CIAT, ce qui lui donnait un certain poids dans le dialogue politique avec les autorités congolaises. Cette influence a, de manière notable, diminué depuis la cession des fonctions du CIAT après les élections et l'investiture du président de la République, Joseph Kabila.

3. Des résultats en dents de scie

La MONUC est la doyenne des missions de paix des Nations unies en cours en Afrique sub-saharienne mais n'a pas toujours eu la même structure. Lors de son démarrage en 1999, il ne s'agissait – on l'a vu – que d'une toute petite mission regroupant une centaine d'observateurs militaires. Au fil des années et des résolutions du Conseil de sécurité, elle s'est considérablement développée et c'est fin 2004 - début 2005, avec l'arrivée de nouveaux renforts de troupes, qu'une structure intégrée a été mise en place (voir organigrammes).

Le dispositif actuel de la MONUC comprend 18 407 Casques bleus¹³, provenant de 48 pays, quelques 1 000 officiers de police d'une vingtaine de nationalités différentes et 3 578 civils, dont une majorité de congolais.

Les effectifs de la MONUC sont répartis sur tout le territoire de la RDC quoique de façon très inégale. L'essentiel des forces se trouve dans les quatre provinces de l'est, soit une division (environ 15 000 hommes) avec son commandement opérationnel à Kisangani (puis à Goma tout récemment) et de très nombreux civils. Tout le centre et l'ouest sont occupés par une brigade (en fait moins de 3 000 hommes) et un quartier général civil et militaire à Kinshasa. Cette disproportion est logique vu que les problèmes les plus aigus se sont le plus souvent posés à l'Est mais elle peut parfois réserver des surprises, comme lorsqu'il fallut renforcer la sécurité dans la capitale à l'occasion des élections.

Comme on peut le voir dans l'organigramme ci-dessous (p. 18), la MONUC d'aujourd'hui est dirigée par un Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (SRSG), secondé par deux Représentants spéciaux adjoints (DSRSG) dont l'un est en charge de la coordination des affaires humanitaires et des agences onusiennes. Le commandement de la Force des Casques bleus de la MONUC et celui de la police des Nations unies rendent également compte au SRSG. Le Représentant spécial est devenu depuis fin 2004 le plus haut dirigeant du système des Nations unies en RDC, ayant autorité non seulement sur la mission elle-même mais aussi, via son coordinateur humanitaire/coordonateur résident sur les bureaux locaux des agences onusiennes. Une série de lieux

de coordination au sein de la mission ou avec des opérateurs extérieurs complètent l'effort d'intégration. Seule la volonté d'assurer une certaine indépendance à OCHA fait de la MONUC une mission semi-intégrée.

La mission comporte également des unités civiles qui s'occupent de divers aspects de son mandat, dont les droits de l'homme, l'assistance électorale, l'État de droit, le DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion) et l'information publique notamment. C'est dans ce cadre que la MONUC s'est dotée en février 2002 de la seule radio qui ait une couverture nationale : Radio Okapi.

Par ailleurs, un organisme distinct du système des Nations unies sans être pour autant congolais a joué un rôle important dans le contrôle de la mise en œuvre des accords : le Comité international d'accompagnement de la transition en République démocratique du Congo (CIAT). Composé des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité, de la Belgique, du Canada, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Gabon, de la Zambie, de l'Union européenne, de l'Union africaine et de la MONUC, le CIAT, qui a pour objectif de soutenir le Programme de la transition, tire sa base juridique de l'Accord global et inclusif du 17 décembre 2002.

Au cours des dernières années, une série d'actions ont été menées avec succès au moins en partie grâce à la MONUC alors que d'autres restaient enlisées faute de volonté politique ou d'accord sur le terrain. Au total, la réputation de la mission – très mauvaise au départ – s'est considérablement améliorée mais reste fragile.

a. Les élections : victoire de l'intégration

Malgré un environnement politique défavorable, la Commission électorale indépendante (CEI, un organisme entièrement congolais) a mené à bien sa mission d'organiser des élections dans un pays grand comme l'Europe occidentale et dépourvu de nombreuses infrastructures essentielles. La bonne tenue du référendum constitutionnel des 18-19 décembre 2005, du 1er tour de l'élection présidentielle et des législatives du 30 juillet 2006, et du second tour de la présidentielle et des élections provinciales du 29 novembre 2006 en témoignent.

13. Au 30 novembre 2007. Site de l'ONU : <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/facts.html> consulté le 26 février 2008.

Cependant la réussite du processus électoral doit aussi beaucoup à l'implication de la communauté internationale, notamment des Nations unies, de l'Union européenne¹⁴ et des partenaires bilatéraux tels que la Belgique et l'Afrique du Sud.

Toutefois, les financements et l'appui politique aux élections, s'ils sont des préalables indispensables à leur bon déroulement, n'ont pas suffi à assurer leur succès. Il a fallu un énorme effort logistique¹⁵ accompagné d'une mobilisation des autorités provinciales et locales, ainsi que d'une campagne de formation des électeurs menée par le truchement de nombreuses organisations de la société civile. C'est là que le rôle de coordination de la MONUC a pu jouer à plein en s'appuyant sur une série d'éléments caractéristiques de l'intégration :

- ♦ Le DSRSG en charge de l'appui au processus électoral a pu compter sur une division électorale rassemblant au sein de la MONUC 168 agents (chiffres de 2006).
- ♦ Le même DSRSG était également Représentant résident du PNUD, la principale agence onusienne en charge de l'appui aux élections, ce qui a permis d'éviter les conflits d'autorité entre l'agence et la mission.
- ♦ La proximité géographique et la cohabitation institutionnelle entre les plus hauts responsables civils et militaires au sein de la MONUC a grandement facilité l'aide logistique apportée par les Casques bleus.
- ♦ La coordination de l'appui aux élections a également fait appel à la collaboration d'autres branches civiles de la MONUC dont ce n'était pas la fonction première, comme par exemple la section des affaires civiles, celle des droits de l'homme, de la police ou des *quick impact projects* (Qips).

Finalement, la tenue des élections sans violence, leur taux de participation élevé, ainsi que leur caractère démocratique et juste, reconnu aussi bien par les acteurs nationaux que par la communauté internationale a rejailli très positivement sur la MONUC dont l'image s'est considérablement améliorée en 2006.

Ce succès est très certainement à porter au crédit de la mission intégrée dont la concentration des pouvoirs, l'accès facilité aux financements et aux moyens logistiques ainsi qu'une meilleure circulation de l'information ont grandement favorisé le fonctionnement optimal.

b. Une nouvelle armée sans moyens

- Décevante réforme du secteur de sécurité

Le gouvernement congolais a adopté, en mai 2005, un plan stratégique de réforme de l'armée et de la police. Celui-ci prévoyait trois étapes vers une nouvelle armée nationale constituée à partir de neuf groupes armés différents¹⁶. Il s'agissait de la formation de 18 brigades d'infanterie pour le maintien de la sécurité pendant les élections, de la formation d'une unité de réaction rapide et enfin, de l'établissement d'une force de défense forte à l'horizon 2010¹⁷.

Deux ans et demi plus tard, le bilan du processus d'intégration de l'armée congolaise est très décevant. Le Plan stratégique avait prévu la fin de la formation et du brassage¹⁸ pour janvier 2006. Or, fin 2005, seules six brigades intégrées avaient été déployées à Kinshasa et dans les zones où les tensions et la violence étaient les plus importantes, à savoir l'Ituri, le Nord et le Sud Kivu. Mais seules trois de ces brigades étaient suffisamment équipées pour participer aux opérations menées contre les groupes armés qui attaquaient encore régulièrement les populations de l'est du pays. Au cours du premier semestre 2006, six nouvelles brigades avaient été constituées mais se trouvaient encore dans les centres de brassage faute d'équipement et de moyens logistiques pour être déployées.

Devant une telle carence en matière de sécurité, il devint vite évident que, ni les FARDC, ni la MONUC ne seraient en mesure de protéger Kinshasa en cas de violences pré-électorales. C'est pourquoi

14. L'UE fut le principal donateur des élections avec une enveloppe de 376 millions d'euros et a pris l'initiative de la mission EUFOR - RDC. L'ensemble du processus électoral a coûté près de 500 millions d'euros au total.

15. A titre d'exemple, 10 000 ordinateurs ont été envoyés dans tout le pays et 64 000 agents de saisie ont été engagés pour les besoins de l'opération.

16. Voir Pamphile Sebahara, « *La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo* », Note d'analyse du GRIP, 13 mars 2006, <http://www.grip.org/bdg/g4600.html#sdfootnote7sym#sdfootnote7sym>.

17. Dès le départ, l'UE a appuyé ce plan par une mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité. Lancée le 8 juin 2005, la mission EUSEC - RDC comprend huit experts qui sont affectés au cabinet du ministre de la Défense, à l'état-major général, y compris la Structure militaire d'intégration (SMI), à l'état-major des forces terrestres, à la CONADER et au Comité opérationnel conjoint.

18. Vocabulaire utilisé par les autorités de la RDC pour désigner le processus d'intégration des diverses troupes des anciens belligérants des guerres du Congo, destiné à créer une nouvelle armée nationale.

l'UE dut se résoudre à mettre sur pied d'urgence une force de 1 600 hommes (Eufor-RDC) dont une bonne partie fut envoyée pendant 4 mois dans la capitale congolaise. Aujourd'hui, 15 brigades ont été brassées mais leur niveau opérationnel est toujours si bas que la plupart sont incapables de mener des actions de façon autonome.

En mai 2007, la MONUC s'est vu confier un mandat nettement plus important par le Conseil de sécurité¹⁹ en matière de RSS. Dès lors, un nouveau cycle de formation de deux ans concernant 11 brigades a été entamé en juillet 2007.

Le Plan stratégique de formation de la Police prévoyait, quant à lui, la formation de 74 631 policiers. Là aussi, l'accent fut mis sur le renforcement des capacités des policiers à assurer la sécurité pendant la période électorale. C'est dans cet esprit que, le 30 avril 2005, l'UE lança une mission de police européenne, Eupol Kinshasa, dont l'objectif était d'encadrer et conseiller l'Unité de police intégrée (UPI). Dans la mise en œuvre du Plan de formation de la police, le gouvernement bénéficie d'un appui significatif de la MONUC qui dispose d'une équipe de plus de 700 policiers. Au 15 novembre 2005, 17 800 membres de la police territoriale avaient suivi une formation de base sur les mesures de sécurité statique à mettre en œuvre dans les centres d'inscriptions et de vote. En outre, 5 300 policiers avaient suivi une formation en matière de lutte antiémeutes dispensée par la MONUC dans les grandes villes du pays. Malgré cela, les 500 policiers congolais censés contenir la manifestation des partisans de Jean-Pierre Bemba (qui a débouché sur l'incendie d'une annexe de la Cour constitutionnelle à Kinshasa en juillet 2006) ont fui dès les premiers affrontements.

- Le DDR en suspend

Sous la supervision du Conseil supérieur de la défense et du gouvernement, c'est la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion (CONADER) qui reçut le mandat de mettre en œuvre le Programme national de DDR (PNDDR) dont le coût avait été évalué à 252 millions de dollars, financés essentiellement par la Banque mondiale et le PNUD. La MONUC n'avait initialement qu'un rôle secondaire à y jouer, son mandat impliquant essentiellement le désarmement, la démobilisation, le rapatriement, la réinstallation et la réintégration (DDRRR) des

combattants étrangers dans leurs pays respectifs (voir plus loin).

Près de 100 000 combattants sont passés par les centres d'orientation, parmi lesquels 31 459 combattants ont opté pour l'intégration dans l'armée. Toutefois, les conditions de vie et d'hygiène étaient souvent déplorables dans les centres de sélection et d'orientation et la réinsertion était souvent inexistante. Accusée par les donateurs de mauvaise gestion, voire en certains endroits de malversations, la CONADER a suspendu le fonctionnement de ses 18 centres d'orientation et d'encadrement le 31 juillet 2006 après avoir épuisé ses sources de financement. Depuis lors, son mandat n'a pas été reconduit mais les besoins en DDR restent réels.

Le calendrier a certes connu un retard important mais sans l'appui de la MONUC, les progrès auraient été encore plus faibles. En effet, pour palier le retard pris par les instances du DDR, le gouvernement et les autres partenaires internationaux ont été amenés à piloter deux programmes intérimaires dont la MONUC assura l'exécution. Le premier, le Désarmement spontané et volontaire (DSV), s'est déroulé dans la province du Maniema. Le deuxième, avec un appui substantiel du PNUD, s'est passé en Ituri, où 24 462 combattants²⁰ ont été désarmés à ce jour. Un des responsables du PNUD n'hésite pas à qualifier ce résultat de « *première opération crédible de désarmement et de démobilisation en RDC* »²¹. Ainsi, le 3 novembre 2007, Peter Karim, Mathieu Ngudjolo et Cobra Matata, trois ex-chefs miliciens d'Ituri, débarquaient à Kinshasa, après dix-huit mois de négociations intenses, pour être intégrés dans les FARDC avec le rang de colonel. Si la MONUC peut maintenant se vanter d'avoir démantelé la plus grande partie des milices de l'Ituri, tout reste cependant à faire en matière de réinsertion.

Début 2008, le Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion sociale (PNDDR) annonçait qu'« *un peu plus de 30 000*

19. Résolution 1756 du 15 mai 2007.

20. Un chiffre qui reste hypothétique depuis qu'une enquête interne a révélé qu'en 2005, des Casques bleus pakistanais ont rendu leurs armes à des miliciens ituriens contre de l'or. Voir Marie-France Cros, « *Les Casques bleus aidaient les FDLR* », La Libre Belgique, 18 juillet 2007, p. 13.

21. Oscar Mercado, « *UNDP : the DDR phase III in Ituri proved to be one of the most credible disarmament operation in DRC* », MONUC, 9/11/2007.

enfants soldats » avaient été démobilisés en RDC depuis 2003 mais, parallèlement, des milliers d'entre eux continuent d'être enrôlés par les différents groupes armés.

- Le retard du DDRRR

Longtemps, un des principaux mandats de la MONUC consistait à « *procéder au désarmement et au rapatriement volontaire des groupes armés étrangers* »²². C'est pourquoi le département du désarmement, de la démobilisation, du rapatriement, de la réinstallation et de la réintégration (DDRRR) a été établi en novembre 2001 dans le cadre de la phase 3 de déploiement de la Mission. En 2006, il était fort de 45 agents.

Dès 2002, la MONUC a rapatrié – sur une base volontaire – plus de 750 personnes vers le Rwanda à partir de la base militaire de Kamina. Les rapatriements se sont poursuivis et amplifiés en 2003. Mais la non-application des résolutions prises à l'encontre des groupes armés rwandais et ougandais ainsi que les différents ultimatums et la volonté maintes fois affichée de recourir à la force ont progressivement donné l'impression que la communauté internationale n'avait pas la volonté politique suffisante ni les moyens de mettre fin à l'action de ces groupes armés qui sont la principale cause de l'instabilité dans la région des Grands Lacs. Par ailleurs, le retard accumulé dans la réforme du secteur de la sécurité en RDC a également un impact négatif sur le programme DDRRR. En effet, les éléments opérationnels des FARDC étant sous-équipés et vivant dans la précarité n'étaient pas en mesure de faire face à des groupes armés aguerris par plus de dix années de guérilla dans les forêts congolaises.

Ici aussi, le bilan fut mitigé car seuls 8 426 combattants étrangers avaient pu être rapatriés au 21 mars 2006²³. Or, selon la plupart des sources, le nombre de combattants étrangers en RDC est encore de l'ordre de 11 000 à 15 000 hommes. La plupart appartiennent aux rebelles rwandais des FDLR, mais il faut mentionner aussi les troupes du général dissident Laurent Nkunda au sein duquel il est très difficile de distinguer la part des éléments congolais de celle des Rwandais²⁴.

À ses débuts, la MONUC n'a pas joué un rôle déterminant lors du désarmement et de la mise sur pied de la nouvelle armée car les programmes de DDR et de RSS étaient pilotés par des autorités

nationales et financés par des donateurs spécifiques. Les résultats furent mitigés, voire franchement décevants. Toutefois, dans le seul domaine où la MONUC avait reçu un mandat particulier (le DDRRR), elle n'a pas fait mieux que les autres, en grande partie du fait de blocages politiques et des insuffisances des FARDC. Ce n'est que récemment que la MONUC a pris une plus grande part en matière de DDR et que des progrès ont commencé à être enregistrés. Enfin, pour évaluer l'efficacité de la mission intégrée dans ce domaine très complexe, il faut aussi prendre en compte deux facteurs importants qui relativisent ses faibles résultats :

- ♦ De nombreux groupes rebelles ont tout fait pour repousser le plus loin possible leur désarmement et leur brassage et certains d'entre eux (Nkunda, FDLR, Maï-Maï) résistent encore aujourd'hui ;
- ♦ Une des contraintes majeures de la réforme du secteur de la sécurité en RDC réside dans les difficultés à mobiliser les moyens financiers d'autant plus que la réforme de l'armée n'est pas considérée comme faisant partie de l'aide publique au développement.

c. Les droits de l'homme : une action appréciée sur le terrain

La Division des droits de l'homme de la MONUC est, avec 110 agents²⁵, l'une des plus importantes unités civiles de la mission. Comme dans d'autres pays où l'ONU est présente, elle consacre une énergie importante à recenser les cas de violation et à publier des rapports réguliers sur la situation des droits de l'homme par région. Toutefois, son activité ne s'arrête pas là car elle agit également à trois niveaux :

- ♦ elle interpelle le gouvernement ou les groupes armés sur des éléments qui se seraient rendus coupables de violations ;

22. Résolutions 1355 et 1376 du Conseil de sécurité.

23. Soit 4 415 Rwandais, 3 605 Burundais et 406 Ougandais. Il y eut au total 13 029 personnes rapatriées si l'on compte les civils (essentiellement des Rwandais) qui les accompagnaient.

24. Il reste aussi probablement quelques éléments de la LRA et de l'ADF/NALU (Ouganda) et quelques centaines de miliciens des Forces nationales de libération (FNL) du Burundi.

25. Chiffres de 2006.

- ♦ elle prend le cas échéant des mesures de protection en faveur de certaines victimes si elles sont menacées de mauvais traitement ;
- ♦ elle stimule la lutte contre l'impunité en poussant la justice congolaise à arrêter et à juger ceux qui ont commis des violations.

Cette section de la MONUC est devenue celle qui entretient le plus de contacts directs avec la population, parfois dans des villages très retirés. Rien qu'à ce titre, elle est déjà fort appréciée. Bien sûr, il est probable que son action, aussi déterminée soit-elle, n'a pas eu d'impact significatif sur le nombre de violations des droits de l'homme dans le pays. Toutefois, c'est plutôt par l'accumulation des cas individuels traités qu'elle a acquis une notoriété indiscutable, en particulier dans l'est du pays.

En outre, plusieurs chefs de guerre ont été capturés – en particulier dans la région de l'Ituri – et transférés à la Cour pénale internationale (CPI). Ce fut par exemple le cas de Thomas Lubanga, chef de l'Union des patriotes congolais (UPC), de Uzele Ubeme et de Mathieu Ngudjolo, tous deux anciens commandants de la milice du Front des nationalistes et intégrationnistes (FNI) ou de Germain Katanga (chef des Forces de résistance patriotique en Ituri FRPI, connu sous le nom de Simba). Ces évolutions sont de bonne augure mais restent des cas isolés.

L'intégration de la mission a, selon les responsables eux-mêmes, contribué à améliorer leurs résultats grâce principalement à quatre éléments :

- ♦ l'accès facile et régulier aux moyens logistiques de la mission, y compris sa composante militaire qui transporte et protège les agents civils lors de certaines missions d'évaluation ;
- ♦ le recoupement de l'information donnée par les victimes et les témoins avec celle dont disposent d'autres branches de la MONUC²⁶ comme les observateurs militaires, les policiers de l'ONU, JMAC²⁷ ou même par OCHA ;
- ♦ l'aide directe des Casques bleus, soit par la sécurisation d'une zone où des exactions sont commises (par exemple avec les MOB), soit par l'extraction et la protection d'une personne ou d'un groupe menacé de mauvais traitement ;
- ♦ la prise en charge des interpellations politiques au plus haut niveau par le Représentant spécial ou ses adjoints peut avoir des répercussions appréciables sur le terrain.

Comme pour l'action humanitaire, la population fait d'autant plus facilement l'amalgame entre MONUC civile et militaire qu'ils les voient souvent ensemble dans les missions éloignées ou en zones dangereuses. Le risque est alors grand qu'une réaction d'hostilité face aux Casques bleus ne rejaillisse sur les agents de la section des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'action de la MONUC en matière de droits de l'homme est loin de satisfaire entièrement les Congolais qui subissent dans leur chair (et dans leur portefeuille) les exactions quotidiennes des rebelles mais aussi, de plus en plus souvent, des soldats de la nouvelle armée nationale. Car c'est devenu un cruel paradoxe au Congo : en totalisant 60 % des violations des droits de l'homme, les FARDC incarnent, selon les derniers rapports de l'ONU, la plus grande menace sur la population civile. Pour tous ceux et celles-là – les femmes violées et mutilées en premier lieu –, le besoin de protection va au-delà des interventions ponctuelles de la MONUC. Chaque criminel, chaque agresseur devrait être poursuivi et puni sans relâche. Autant dire que la tâche est immense dans ce pays grand comme toute l'Europe. Des programmes de reconstruction de la justice se mettent timidement en place mais la route reste longue et semée d'embûches.

Enfin, des membres de la MONUC elle-même se sont à plusieurs reprises rendus coupables de violation des droits humains et de non-respect de leur code de conduite en matière sexuelle ou d'activités illégales. Dans le cadre d'enquêtes menées par le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI-OIOS), pas moins de 296 dossiers d'abus sexuels sur mineurs ont été ouverts concernant la période 2004-2006 et 140 cas avérés ont été recensés, essentiellement parmi les Casques bleus²⁸. Quelque 169 personnes ont été licenciées ou renvoyées dans leur pays. Seules quelques dizaines ont été poursuivies par leurs autorités nationales. Après ce scandale, un mot d'ordre de

26. Dans chaque région de l'est de la RDC, une réunion de coordination générale - la Joint Operation Cell (JOC) - est organisée tous les matins et regroupe les principaux commandants des Casques bleus et toutes les unités civiles de la MONUC ainsi que certains opérateurs extérieurs si nécessaire.

27. Joint Mission Analysis Center : une unité multidisciplinaire rattachée au SRS et chargée d'évaluer les risques sur le terrain pour l'ensemble du personnel de la mission.

28. « *Problem of sexual abuse by peacekeepers now openly recognized* », DPI, Conseil de sécurité SC/8649, 23 février 2006.

tolérance zéro a été lancé par les responsables de la MONUC, de même qu'un renforcement du code de conduite de l'ONU sans toutefois que les résultats positifs puissent être mesurés à ce jour.

D'autres accusations ont été portées contre des Casques bleus, notamment en matière de trafic d'armes contre des matières premières (or et diamants) ou d'intelligence avec des mouvements rebelles. Des enquêtes internes ont également été menées mais l'ancienneté des faits ne semble pas avoir permis de conclure²⁹.

d. Les opérations robustes : l'imposition de la paix à la carte

Après le double traumatisme des massacres en Ituri (2003) et de la prise de Bukavu (2004), une véritable doctrine du recours limité à la force s'est petit à petit élaborée pour être mise en œuvre sur le terrain.

Dès 2005, la MONUC s'est effectivement lancée dans ce qu'on a pudiquement appelé des opérations « robustes », c'est-à-dire des actions d'imposition de la paix lorsque le maintien de la paix s'avère insuffisant. Certains n'ont pas hésité à les qualifier d'actes de guerre mais ce serait faire peu de cas du cadre très contraignant dans lequel les responsables opérationnels sont amenés à mettre en œuvre ce nouveau concept. Sans révéler le contenu précis des nouvelles règles d'engagement, le général Patrick Cammaert, ancien commandant de la division Est, explique qu'une action offensive pourra être entreprise par exemple dans le cas où un ou plusieurs groupes armés « choisissent de ne pas désarmer et commettent régulièrement des actes de violence à l'encontre des civils au mépris de la paix, de la loi et de l'ordre »³⁰.

Depuis lors, de nombreuses actions ont été entreprises avec des succès variables tant en Ituri – contre l'UPC, le FNI, le FRPI, le MRC³¹ et le groupe de Cobra Matata - qu'au Kivu - contre les FDLR, le FNDP ou les Maï-Maï.

Ces nouveaux moyens d'action ont permis à la MONUC de renverser la vapeur grâce à deux types d'opérations robustes qui ont été menés à l'Est : les opérations « search and cordon » en Ituri et la récente « bataille de Saké » au Nord Kivu. Les premières visaient spécifiquement les groupes rebelles n'ayant pas signé les accords de paix et commettant régulièrement des exactions

sur les populations locales. Après les tentatives de médiation et les ultimatums d'usage, la MONUC menaçait de passer à une phase de désarmement forcé, ce qui a poussé, parfois après des escarmouches sanglantes, plusieurs chefs de guerre à négocier leur reddition.

Par ailleurs, en novembre 2006, au Nord Kivu cette fois, prétextant des violences anti-tutsis, les troupes du général dissident Laurent Nkunda encerclèrent la ville de Saké puis se dirigèrent vers Goma. Devant l'incapacité des FARDC à arrêter le général renégat, le contingent indien du Nord Kivu défendit Saké avec toute sa puissance de feu, y compris les hélicoptères de combat qui pilonnèrent durement les collines avoisinantes. Enfin, les troupes de Nkunda furent stoppées sur la route de Goma et durent rebrousser chemin jusqu'au delà de Saké. On parla de 100 à 150 morts du côté des insurgés sans qu'il soit possible de confirmer cette estimation.

En revanche, fin 2007, les opérations des FARDC – avec un soutien logistique de la MONUC – contre Laurent Nkunda se soldent par un cuisant échec qui semble montrer les limites des opérations robustes lorsqu'elles se heurtent à des rebelles nombreux, motivés et aguerris.

Face à une armée congolaise qui manque encore cruellement de formation et dont les choix tactiques se sont révélés catastrophiques, la MONUC a dû travailler à contre-emploi. Soutenant de fait une offensive qui n'était pas souhaitée par la communauté internationale, elle s'est retrouvée dans l'impossibilité d'intervenir militairement pour empêcher la débâcle car aucun des critères qu'elle s'était elle-même fixée n'était rencontré : pour une fois, c'étaient les rebelles qui avaient été attaqués, avec des moyens disproportionnés, sans aucune gradation dans l'emploi de la force et surtout, sans aucune négociation préalable ou mesures préventives. Une impasse opérationnelle totale qui a permis aux responsables congolais de faire porter une partie des responsabilités de leur échec aux Casques bleus. Ceux-ci n'ont finalement pu

29. Marie-France Cros, « Les Casques bleus aidaient les FDLR », *La Libre Belgique*, 18 juillet 2007.

30. Patrick C. Cammaert, « Contemporary UN Peace Operations: Problems and Opportunities », *MONUC Force Review* n° 1, janvier 2007, p. 11.

31. Mouvement des révolutionnaires congolais.

sauver l'honneur qu'en menaçant de rééditer leur exploit de 2006 devant Goma et Saké.

Enfin, il existe aussi de nouveaux concepts de déploiement qui permettent davantage d'efficacité et de souplesse. C'est la réponse originale apportée par la MONUC après avoir été souvent prise en défaut de protection aux endroits où elle ne se trouvait pas, ou en nombre insuffisant. Plutôt que d'espérer systématiquement des interventions à partir de camps fixes, le concept de Bases d'opérations mobiles (MOB)³² vise à pré-positionner, temporairement et à la demande, un camp de petite dimension dans des zones sensibles et/ou difficiles d'accès. Ces bases peuvent également accueillir des unités civiles de la MONUC comme celles chargées du DDR ou des droits de l'homme. L'augmentation de la sécurité qui est censé découler de leur présence permet également aux agences de l'ONU et aux organisations humanitaires de mener dans de meilleures conditions leurs activités situées dans la zone.

Malgré toutes ces avancées, inimaginables il y a moins de dix ans, les plus hauts gradés n'hésitent pas à souligner d'autres secteurs encore peu performants qui mériteraient plus d'attention, même si cela heurte la culture onusienne. Il s'agit du renseignement – fondamental pour identifier des rebelles sans uniformes qui se cachent dans la forêt – et des barrières administratives innombrables dans un environnement aussi complexe.

Les opérations robustes de la MONUC ont certainement gagné en efficacité du fait de l'intégration de la mission mais elles mettent également cette mission à rude épreuve. Du fait de l'amélioration de la circulation transversale de l'information, les responsables des Casques bleus sont mieux à même

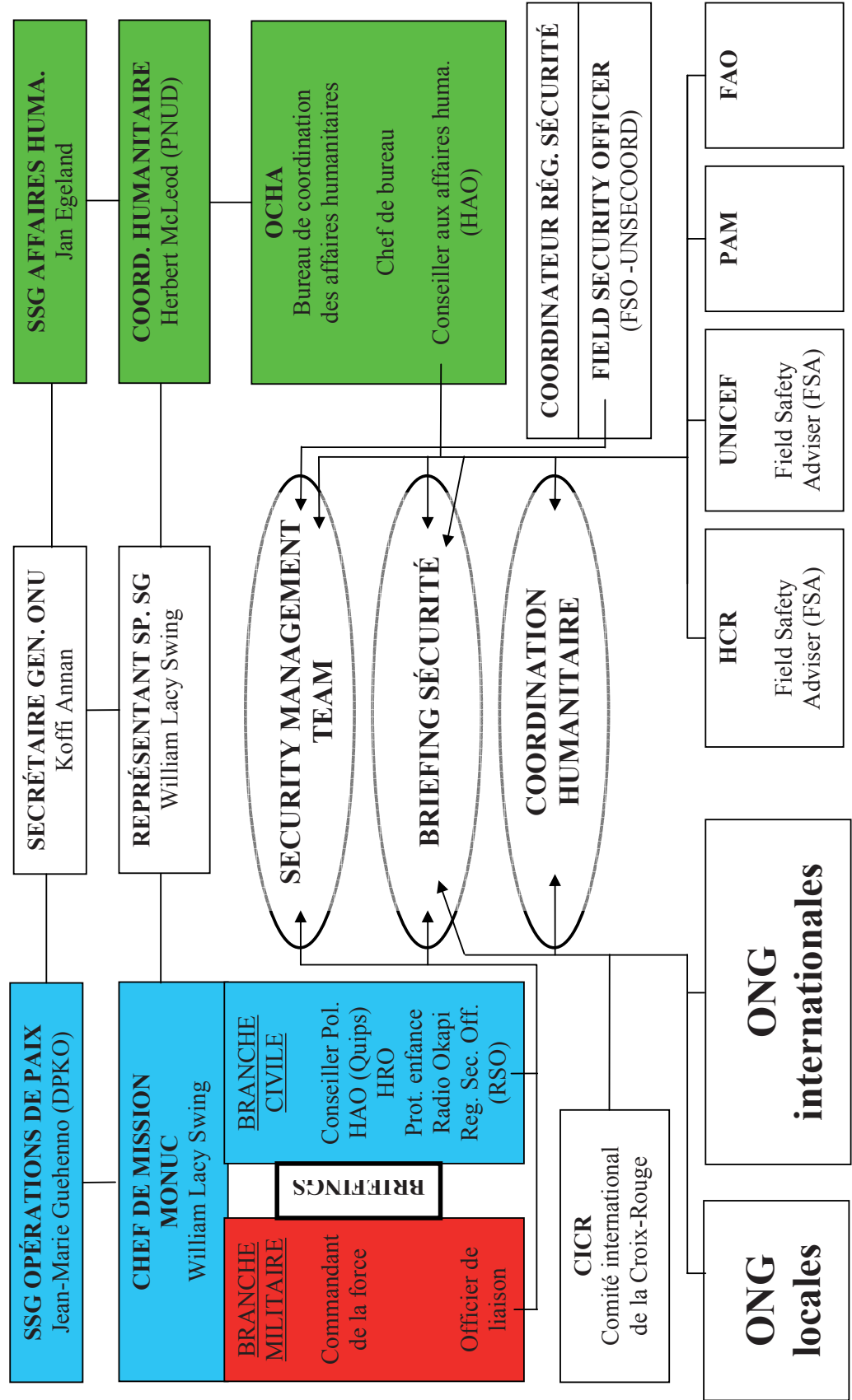
de comprendre la situation politique, humanitaire ou des droits de l'homme sur le terrain avant d'intervenir. Ils peuvent eux-mêmes plus facilement prévenir tous les protagonistes des dangers encourus mais surtout, ils peuvent profiter (en principe du moins) d'un relais politique et diplomatique en cours d'action et tout de suite après leur intervention pour amener les rebelles ou les insurgés à négocier. Toutefois, on l'a vu précédemment, ils causent souvent de graves perturbations en terme de déplacements de populations.

Tant par ses insuffisances chroniques que lors de ses éphémères victoires, la MONUC a – plus que toute autre mission – exploré la voie étroite et piégeante de l'usage de la force. Elle a contribué de façon incomparable, même si ce fut souvent malgré elle, à l'accumulation des expériences politico-militaires liées à la résorption lente d'une mosaïque de mouvements rebelles hostiles aux accords de paix. Même si ce travail est loin d'être terminé, il a déjà inspiré les plus hauts responsables onusiens lors de la rédaction d'un document doctrinal qui servira de cadre de référence, à l'horizon 2010, à toutes les missions de paix, fixant leurs principes fondamentaux, leur structure et les meilleures pratiques à suivre pour assurer leur succès : c'est ce qu'on appelle la « Capstone doctrine »³³.

32. Ahmed Maqsood (général, commandant de la brigade Sud Kivu), « *Concept of mobile operating bases (MOBs) in UN peacekeeping operations* », MONUC Force Review n° 1, janvier 2007, Kinshasa, p. 12-15.

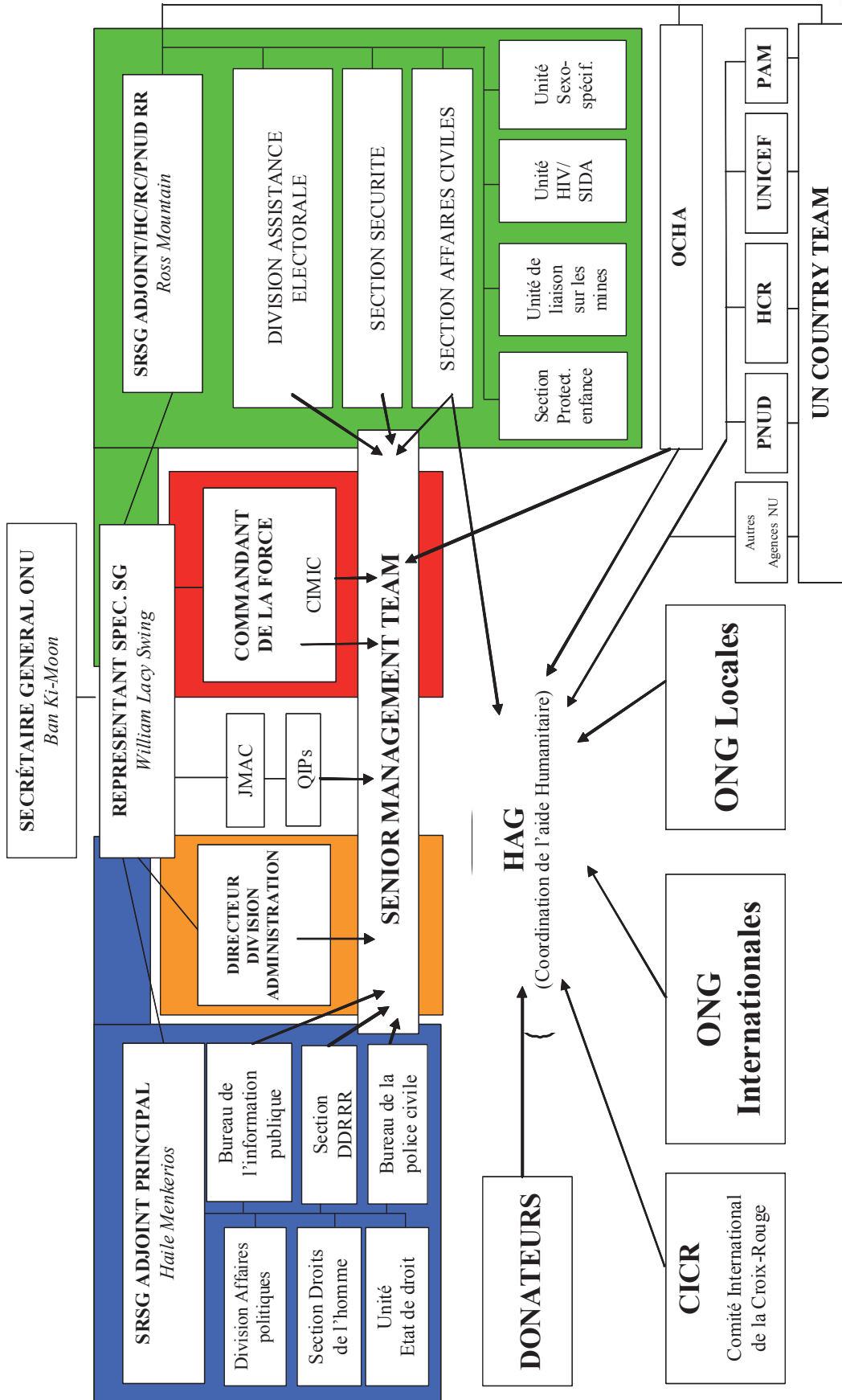
33. Pour plus de détails, voir Xavier Zeebroek, « *RDC : un premier pas vers une doctrine des opérations robustes ?* », *Studia Diplomatica*, Bruxelles, à paraître au printemps 2008.

MONUC : UNE MISSION NON INTÉGRÉE
(Octobre 2003)





MONUC : UNE MISSION SEMI-INTEGRÉE
(Janvier 2007)



4. La crise humanitaire permanente

Il y a si longtemps que la situation humanitaire en RDC compte parmi les plus préoccupantes de la planète qu'il semble impossible de résumer son évolution tant les épisodes dramatiques furent nombreux et leurs conséquences humaines variables selon les provinces et les époques. Dès le génocide rwandais (1994), les organisations humanitaires sont intervenues massivement au Kivu au secours de centaines de milliers de réfugiés massés dans des camps de fortune. Depuis lors, les actions n'ont fait que se multiplier – à l'est mais aussi dans tout le pays – du fait de la guerre et de la faillite de l'État. Depuis un certain temps, la meilleure façon d'appréhender cette tragédie consiste à la mesurer en termes de surmortalité. Cette mortalité excédentaire est due moins à la persistance du conflit qu'aux conséquences silencieuses des violations des droits de l'homme, du délabrement des infrastructures de base et de l'extrême pauvreté.

Depuis 2000, l'International Rescue Committee (IRC) a mené pas moins de cinq études³⁴ de ce type qui servent de référence à la plupart des humanitaires et des donateurs. Jusqu'en 2004, les auteurs de ces enquêtes avançaient un chiffre de 3,9 millions de morts excédentaires depuis 1998, dont seulement 10 % étaient dus à la violence. La dernière étude de l'IRC³⁵ publiée en janvier 2008 arrive à la conclusion que, malgré les progrès enregistrés sur le chemin de la paix, le taux de surmortalité ne se serait pas ralenti et aurait même

augmenté dans les régions centrales du pays. Avec 45 000 décès par mois dus aux divers conflits armés, aux maladies et à la malnutrition, on atteindrait le chiffre extravagant de 5,4 millions de morts excédentaires depuis 1998. Près de la moitié des victimes seraient des enfants de moins de cinq ans. Comparé au taux de mortalité moyen en Afrique sub-saharienne, celui de la RDC serait ainsi de 57 % plus élevé. La plupart des décès sont causés par le paludisme, la dysenterie, la pneumonie et la malnutrition. La rigueur méthodologique menant à ces résultats a été récemment remise en cause par certains scientifiques³⁶, sans toutefois qu'ils proposent une nouvelle étude chiffrée.

Aujourd'hui, les conditions de vie de millions d'habitants restent critiques dans toute la République démocratique du Congo (RDC) et la situation

34. L. Roberts, « *Mortality in eastern DRC: results from five mortality surveys* », New York: International Rescue Committee, 2000. L. Roberts, F. Belyadoumi, L. Cobey et al., « *Mortality in the eastern Democratic Republic of Congo: results from 11 mortality Surveys* », New York: International Rescue Committee, 2001. L. Roberts, P. Ngoy, C. Mone et al. « *Mortality in the Democratic Republic of Congo : results from a nationwide survey* », New York, International Rescue Committee, 2002. L. Roberts, M. Zantop, « *Elevated mortality associated with armed conflict-Democratic Republic of Congo* », 2002. MMWR Morb Mort Wkly Report 2003; 52: 469-71. B. Coghlan, R.J. Brennan, P. Ngoy et al., « *Mortality in the Democratic Republic of Congo : a nationwide survey* », Lancet 2006, 367: 44-51.

35. Dr. Benjamin Coghlan et alii, « *Mortality in the Democratic Republic of Congo : an ongoing crisis* », IRC et Burnet Institute, janvier 2008, 26 pages.

36. Voir notamment Olivier Degomme et Debarati Guha-Sapir (CRED/UCL), « *Mortality and nutrition surveys by Non-Governmental organisations. Perspectives from the CE-DAT database* », dans *Emerging Themes in Epidemiology*, juin 2007. Article disponible sur : <http://www.ete-online.com/content/4/1/11>

La RDC en chiffres

Population	58 741 000 habitants
Mortalité en-dessous de 5 ans	205 pour 1.000
Espérance de vie	45,8 ans
Prévalence de la malnutrition dans la population totale	74 %
Revenu national brut par habitant	90 USD
Pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour	75%
Proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable	54%
Déplacés (chiffres absolus et pourcentage de la population)	1 075 297 (1,8 %)
Refugiés	208 371
- en RDC	-
- à l'étranger	-
Indice de crise et de vulnérabilité d'ECHO	3/3 (niveau le plus élevé)
Indice de développement humain du PNUD (IDH, 2006)	0,411 (soit 168e sur 177)

Sources : PNUD Rapport sur le développement humain 2007, UNHCR 2006.

médicale demeure grave. Selon MSF, la surmortalité atteint plus du double du seuil d'urgence généralement admis. Elle est due, pour de larges pans de la population, à une absence de soins médicaux, en grande partie par manque d'accès à la médecine. En effet, la poursuite des combats dans des zones des provinces orientales du Nord Kivu, Sud Kivu et Katanga ainsi que dans l'Ituri a contraint des dizaines de milliers de personnes à fuir. Beaucoup vivent dans la brousse, sans abris, sans eau ni soins médicaux ou alimentation suffisants et dans un climat permanent d'insécurité. D'autres se sont réfugiés dans des villages, sont hébergés par les populations locales ou vivent dans des camps.

L'action humanitaire est celle qui compte le plus d'acteurs différents en RDC. Le système des Nations unies intervient directement via quelques-unes de ses plus grandes agences (PAM, UNICEF, HCR surtout) mais plusieurs dizaines d'ONG se trouvent également sur le terrain, autofinancées ou appuyées par de nombreux donateurs publics et privés. Traditionnellement, ces organisations se coordonnent grâce au Bureau de l'ONU pour la coordination humanitaire (OCHA), créé spécialement à cet effet au sein du secrétariat des Nations unies et gardant une réelle autonomie par rapport à la mission. L'apparition des missions intégrées a parfois correspondu à la disparition du bureau OCHA dans certains pays comme en Afghanistan ou au Liberia. Une Section de coordination humanitaire est alors créée au sein même de la mission mais ne suscite en général pas la même confiance auprès des ONG.

Le cas de la RDC est particulièrement complexe à cet égard. Entre 1999 et 2004, un bureau OCHA relativement modeste mais très dynamique existait en dehors de la MONUC. Il s'est notamment illustré lors des massacres qui ont frappé l'Ituri en mai 2003 en montant, sur une base purement volontaire, une opération humanitaire d'urgence à Bunia alors que les principales organisations internationales avaient été temporairement évacuées³⁷. Parallèlement, la MONUC avait créé en son sein en 2002 une Section des affaires humanitaires (HAS). Dans l'esprit du Représentant spécial, le HAS devait essentiellement servir d'interface entre OCHA et la mission, en particulier lors des demandes d'appui logistiques auprès des Casques bleus ou de l'administration de la MONUC³⁸. Ensuite, avec la transformation de la MONUC en mission intégrée à partir de février

2004, un double mouvement s'est opéré sous la houlette du nouveau coordinateur humanitaire (qui devenait également adjoint au SRSG) : le personnel d'OCHA a considérablement augmenté (jusqu'à 110 personnes), provoquant une compétition larvée avec le HAS. Aussi, ce dernier fut rebaptisé dès février 2006 Section des Affaires civiles avec de nouveaux objectifs liés à la décentralisation du pays. Aujourd'hui, OCHA-RDC est resté autonome et, à la demande de ses responsables successifs, possède généralement des bureaux distincts de la mission et, en tous cas, organise les réunions de coordination humanitaire dans un endroit « neutre ». C'est à ce prix qu'il a gardé la confiance des ONG internationales, particulièrement nombreuses et actives au Congo.

Celles-ci ont en effet appris à se méfier de l'amalgame potentiellement néfaste fait par la population locale entre les humanitaires et la MONUC, particulièrement les Casques bleus. Un exemple éclatant en a été fourni en 2004. En juin de cette année-là, des bureaux et des stocks d'organisations humanitaires furent pillés à Bukavu mais aussi dans le reste du Kivu, dans le Maniema et au nord-Katanga à la suite de manifestations étudiantes qui étaient essentiellement tournées contre la MONUC, jugée trop passive lors de la prise de la ville par deux officiers insurgés de l'armée congolaise³⁹. Comme le constate OCHA, « *Les attaques de la population contre les installations humanitaires ne semblent pourtant pas avoir résulté d'une animosité particulière à l'égard de la communauté humanitaire*⁴⁰ ». Cependant, près de 200 travailleurs humanitaires appartenant à 30 organisations internationales ont dû être évacués vers Goma, laissant quelques 3,3 millions de personnes vulnérables sans assistance. Les dégâts furent estimés à plus de 1,5 millions de dollars⁴¹. Le choc fut rude pour la communauté humanitaire dont certains n'hésitèrent pas à

37. Pour un récit complet, voir Michel Kassa, « *Ituri, la révolte des humanitaires* » in Xavier Zeebroek et alii « *Les humanitaires en guerre : sécurité des travailleurs humanitaires en mission en RDC et au Burundi* », Les livres du GRIP n°276-277, Ed GRIP/Complexe, Bruxelles, 2004, p. 47 à 70.

38. Pour plus de détails, voir Nancee Oku Bright, « *La MONUC a aussi un agenda humanitaire* », dans Xavier Zeebroek et alii, op. cit., p. 95-99.

39. Il s'agit du général Laurent Nkundabamware et du colonel Mutebusi qui ont attaqué et occupé Bukavu du 26 mai au 9 juin 2004.

40. « *RDC : la communauté humanitaire se réorganise à l'est* », Communiqué OCHA DRC, 16 juin 2004.

41. IRIN, « *DRC : UN agency leads humanitarian assessment missions to the east* », 28 juin 2004.

dénoncer le concept même d'intégration comme préjudiciable à leur action.

Car la question que beaucoup se posent peut se résumer ainsi : quel est le degré d'autonomie dont jouit le Coordinateur humanitaire (CH) dans une mission intégrée ? En d'autres termes, quelle sera sa marge de manœuvre face au SRSR qui poursuit, de son côté, des objectifs politico-militaires affichés (le maintien de la sécurité, l'organisation d'élections, etc.) ? La réponse à ces questions se trouve en grande partie dans une note d'orientation émanant directement du Secrétaire général et décrivant le type de relations qui doivent s'établir entre les responsables civils au plus haut niveau d'une mission : « *Le principal responsable hiérarchique du Coordinateur humanitaire est le Représentant spécial (SRSR)* ». Et plus loin : « Le SRSR peut demander à une agence des Nations unies de réorienter les interventions qu'elle avait planifiées »⁴². Le SRSR y est décrit comme un véritable chef suprême, et pour certaines mauvaises langues, un nouveau proconsul, voire le vrai chef de l'État, au moins pendant la période de transition avant les élections. Ce nouveau rapport de force augure mal de la pression qui va parfois peser sur les épaules du Coordinateur humanitaire afin qu'il adapte ses interventions aux priorités politiques de la mission⁴³.

Pourtant, le pouvoir du CH s'est lui aussi renforcé parallèlement. Depuis 2006, il gère directement plusieurs fonds d'intervention humanitaire (notamment le Pool Fund) qui lui donnent un poids non négligeable sur les actions menées par de nombreuses ONG et par certaines agences onusiennes. Par ricochet, cela lui donne aussi incontestablement plus d'influence sur le SRSR. Cela ne signifie pas qu'en fin de compte, l'autorité respective du SRSR et du CH vont les amener à se neutraliser. C'est plutôt leur personnalité et leur charisme qui les aidera à mieux défendre la partie du mandat qui leur incombe. Toutefois, dans le cas de la RDC, certains conflits de priorité peuvent devenir schizophréniques lorsque le même responsable – en l'occurrence le CH/adjoint au SRSR – coordonne à la fois l'action humanitaire et les élections.

Mais l'impact de l'intégration sur la situation humanitaire ne se limite pas aux aspects institutionnels. Paradoxalement, la mise en œuvre du mandat de protection de la population civile peut temporairement mettre en danger cette même

population sans l'assurer que cela mettra fin à ses souffrances. En janvier 2007, nous avons pu constater sur le terrain les perturbations induites par certaines opérations robustes conduites par la MONUC. Lors d'un briefing de sécurité à Bunia, le chef-lieu de l'Ituri, le responsable local de la sécurité des Nations unies avait annoncé qu'une opération de grande envergure allait commencer dans la région de Fataki, une zone contrôlée par un des plus jeunes rebelles de l'Est de la RDC : Peter Karim. Toutes les routes allant être contrôlées en permanence pour empêcher ses hommes de se déplacer, il était donc conseillé aux organisations humanitaires de réduire leurs activités au minimum dans la zone. Pour certains, il s'agissait bien plus que d'un contretemps : il fallait évacuer des expatriés, suspendre toute une série d'activités, redouter le pillage, protéger tant bien que mal le personnel local et attendre un délai non précisé avant que tout cela prit fin. Bien sûr, Peter Karim représentait une nuisance quotidienne pour les habitants de la région mais fallait-il tout ce déploiement de force pour simplement le ramener à la table des négociations ? Interrompre le travail humanitaire sur le terrain coûte des vies sans aucune garantie de succès par ailleurs. Heureusement, l'opération d'encerclement porta rapidement ses fruits et le chef du FNI accepta finalement le désarmement progressif de ses hommes.

Autre inconvénient de taille : à chaque opération de ce type, les habitants fuient de peur des affrontements ou des représailles et vont grossir les rangs des déplacés nécessitant une aide humanitaire urgente. Une situation aberrante que beaucoup d'organisations de terrain n'hésitent pas à dénoncer. Ainsi, dans les six premiers mois de 2006, on a enregistré plus de déplacés en Ituri que lors de toute l'année précédente, sans certitude que les chefs rebelles, qui seront, au mieux, incorporés à la nouvelle armée nationale, ne reprendront pas le maquis si leur situation ne leur convient plus.

42. « *Note of Guidance on Integrated Missions* », Note du Secrétaire général, ONU, 9 décembre 2005.

43. Pour une analyse plus fouillée, voir Xavier Zeebroek, « *La difficile mise en œuvre de l'intégration au sein des missions de paix* », dans Jocelyn Coulon et alii, *Guide du maintien de la paix 2006*, CEPES, Montréal, 2005.

5. Perception de la MONUC : l'amour-haine

En général, il y a très peu de sources fiables sur la perception qu'ont les populations locales africaines d'une mission des Nations unies et, plus largement, sur leur opinion concernant l'aide internationale. La RDC fait exception depuis que l'ONU y a commandité en 2005 un sondage d'opinion national sur la MONUC⁴⁴.

Le principal résultat de cette enquête révèle une forte disparité entre l'est du pays – largement en faveur de la présence onusienne – et l'ouest, où de nombreuses personnes pensent que la MONUC n'a, au mieux, aucun impact ou, au pire, une influence négative. À la question : « *Vous sentez-vous plus en sécurité du fait de la présence de la MONUC ?* », 43% des réponses sont négatives contre 37% positives. Mais en fait, le rapport s'inverse dans la plupart des provinces de l'Est où le oui l'emporte, comme le Maniema (74%), le Nord Kivu (50%), le Katanga (48%), le Kasai occidental (45%) et le Sud Kivu (41%). Deux provinces semblent indécises : l'Équateur et la Province Orientale. Le Bandundu, le Bas-Congo, le Kasai oriental et Kinshasa sont franchement hostiles. Les auteurs du rapport ne manquent pas de souligner que le taux de satisfaction est le plus élevé là où le déploiement des Casques bleus est le plus important.

Mais, curieusement, une large majorité de personnes interrogées (60%) se rejoignent – toutes provinces confondues (sauf le Katanga) – pour dire que la MONUC devrait quitter le pays. Pourtant, à la question de savoir ce qui arriverait après le départ des Casques bleus, 50% redoutent une remontée de l'insécurité, voire la guerre, surtout à l'est du pays. Ces réponses contradictoires traduisent les sentiments ambigus qu'éprouvent beaucoup de Congolais envers la mission de l'ONU : elle protège mais elle agace, elle stabilise mais au prix de nombreuses intrusions dans la vie quotidienne, elle assure un certain retour de la démocratie mais sans améliorer le niveau de vie.

♦ Bukavu : le doute persiste

À peine un an plus tard, deux enquêtes beaucoup plus modestes sur l'image de la MONUC et des humanitaires ont été réalisées à la demande

du GRIP sur la base d'interviews menées auprès d'un échantillon ciblé de soixante personnes vivant dans les villes de Bukavu (Sud Kivu), de Beni et de Lubero (Nord Kivu). Les résultats ne peuvent donc pas être considérés comme représentatifs, tant du fait du choix orienté des répondants que de leur petit nombre. Par ailleurs, les trois villes choisies ont subi, à des degrés divers, les affres du conflit qui ensanglante encore régulièrement la région, ce qui, *a priori*, ne semble pas favorable à la MONUC et aux humanitaires.

Les personnes interrogées – toutes d'origine autochtone – ont été expressément sélectionnées pour leurs liens avec la mission de la MONUC ou avec des organisations humanitaires, notamment sur le plan professionnel ou en tant que bénéficiaires de l'aide humanitaire dispensée. Parmi elles, on retrouve notamment des victimes de guerre, des déplacés de guerre ou des réfugiés, des personnes vulnérables et des membres d'ONG locales.

D'autres, appartenant à des catégories plus éduquées – travailleurs, étudiants, autorités locales – n'ont jamais bénéficié d'aide humanitaire mais ont néanmoins entretenu des relations privilégiées avec la mission de maintien de la paix ou avec les organisations humanitaires.

Parmi les préoccupations quotidiennes de la population de Bukavu⁴⁵ et de ses environs, les enquêteurs ont relevé, par ordre d'importance, la misère/pauvreté (17 personnes sur 30), l'insécurité/les crimes (14/30), le chômage (9/30), la mauvaise gouvernance (7/30) et la faim (5/30) ont été les problèmes les plus cités. Mis à part les réponses proposées dans notre questionnaire, le manque d'électricité a été spontanément mentionné parmi les défis les plus marquants par un tiers des personnes interrogées (10/30).

44. BERCI International, « *Peacekeeping Operations in the Democratic Republic of the Congo: The Perception of the Population* », étude externe menée à la demande de la Peacekeeping Best Practices Section (PBPS) des Nations unies, novembre 2005, 20 pages. L'enquête a été réalisée auprès de 2 810 personnes réparties dans les 11 capitales provinciales du pays avec une marge d'erreur de 3 %. [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/MONUC%20perception%20of%20population%20\(final-final\).pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/MONUC%20perception%20of%20population%20(final-final).pdf)

45. Jean-Baptiste Safari Bagula, « *Rapport d'enquête sur l'évolution de l'acceptation des missions de maintien de la paix et des organisations humanitaires par les populations locales : le cas de la RDC (Bukavu et environs)* », document imprimé et non publié, GRIP 2006, 15 pages.

Sur les 30 personnes interrogées, 20 affirment que ces problèmes se sont aggravés au cours des deux dernières années, contre 10 qui estiment qu'ils sont restés les mêmes. Aucune personne interrogée n'indique une amélioration.

Actuellement, bien que la MONUC soit le plus grand employeur de la province du Sud Kivu et notamment à Bukavu, une grande partie des Congolais a toujours une opinion mitigée à son égard. Les répondants constatent qu'elle produit peu d'efforts pour faire connaître sa mission, son travail et son fonctionnement. Seules 10 personnes sur 30 possèdent une idée plus ou moins exacte du nombre des troupes de la MONUC présentes sur le sol congolais, contre 12 qui donnent des chiffres erronés et 8 qui reconnaissent leur ignorance à ce sujet.

Les soupçons qui pèsent sur la MONUC ont été renforcés par son attitude lors de l'attaque de Bukavu en mai et juin 2004 par les militaires déchus Laurent Nkunda et Jules Mutebusi⁴⁶. En effet, les populations de Bukavu ont pu observer une MONUC impuissante militairement face à l'avancée des insurgés. Les troupes sud-africaines et uruguayennes ont été explicitement accusées de complicité avec des rebelles.

Après des manifestations violentes contre les installations et les matériels de la MONUC organisées par les Congolais un peu partout en RDC, les éléments sud-africains et uruguayens ont été redéployés pour laisser la place aux troupes pakistanaises. Leur présence a commencé à redorer l'image de la MONUC. Vu les résultats de leur travail, 11 personnes sur les 30 interviewées affirment que le comportement actuel de la MONUC est acceptable, contre 18 personnes qui estiment que son attitude dépend essentiellement de l'origine des pays qui fournissent les contingents.

Quant au rôle de la MONUC, 27 personnes interrogées pensent qu'elle est venue mettre fin à la guerre, alors que 28 estiment qu'elle est là pour rétablir la démocratie et veiller au bon déroulement des élections. Pour 11 personnes, la transition congolaise est pilotée implicitement par l'ONU. Pour une bonne moitié des répondants, soit 17 personnes, la présence des troupes de l'ONU est également motivée par les ressources naturelles du pays. Ils font ici allusion à l'équipe d'experts chargée d'élaborer une nouvelle cartographie minière de la RDC, en vue, selon eux, de faciliter leur exploitation par l'Occident.

Concernant la contribution de la MONUC au processus électoral, 29 personnes sur 30 la jugent importante ou très importante, notamment à travers l'appui apporté à la Commission électorale indépendante. Tous les répondants estiment que les Congolais ont besoin de davantage de paix et de sécurité, facteurs déterminants pour le renforcement du processus démocratique, la reconstruction et le développement du pays.

♦ **Beni et Lubero : vive les Indiens**

Les problèmes les plus préoccupants pour les répondants de la région du Grand Nord du Kivu⁴⁷ sont l'insécurité, la criminalité, la mauvaise gouvernance et la culture l'impunité. Selon eux, une fois la sécurité rétablie, la population n'aura plus besoin d'assistance humanitaire, étant à même de produire localement de quoi vivre décemment. De nombreux déplacés, présents à Beni comme à Butembo, se sentent humiliés en tant que destinataires passifs de l'aide humanitaire. Cette attitude a poussé, en novembre 2004, les déplacés de Kanyabayonga, au sud de Lubero, à refuser toute assistance humanitaire aussi longtemps que les assaillants du RCD-Goma occuperaient leurs terres. Le message des déplacés aux humanitaires était qu'ils avaient davantage besoin de paix que de produits alimentaires.

Ici aussi, des accusations sont portées du fait du rôle ambigu joué par le contingent sud-africain lors de la progression de ces troupes rebelles vers les territoires de Beni et Lubero à partir de la cité de Kanyabayonga et la prise de la ville de Lubero, à moins de 50 km de Butembo, en juin 2003 et en décembre 2004. Ce mécontentement populaire a abouti, fin 2004-début 2005, au remplacement des Sud-Africains par les contingents indiens qui sont encore aujourd'hui perçus comme des faiseurs de paix dans la région. Ces derniers ont été localement salués comme des « libérateurs » et se sont vite intégrés. Leur action est appréciée.

Il faut également souligner que la sous-information alimente une certaine méfiance vis-à-vis des « humanitaires » actifs dans cette région.

46. Voir contexte historique.

47. Roger Kasereka Mwanawavene, « L'évolution de la perception des missions de paix et des organisations humanitaires par les populations locales : le cas du Grand Nord en RDC », document imprimé et non publié, GRIP 2006, 14 pages.

Bon nombre de nos répondants reconnaissent que le manque d'information sur les missions des onusiens et les organisations humanitaires est un élément qui nourrit au sein des populations locales les suspicions à leur égard.

L'apport technique et logistique apporté par la Mission des Nations unies en RDC lors des dernières élections congolaises a été également

salué de toutes parts. Au regard de l'immensité de l'étendue congolaise, cet appui à la Commission électorale indépendante a permis de mettre sur pied des institutions démocratiquement élues et de mettre un terme aux pratiques de compromis qui avaient cours dans les arènes du pouvoir congolais, après la crise de légitimité qui a longtemps marqué la trajectoire politique congolaise.

6. Une Longue Marche à la congolaise

L'histoire du conflit congolais et de la MONUC se confondent depuis 1999, pour le meilleur comme pour le pire. Le renforcement continu du mandat de la mission de l'ONU traduit la lente montée en puissance de la communauté internationale dans ce pays sous perfusion. Il indique également que la longue transition politique (2003-2006) n'a pas permis de mettre fin à la rébellion partout dans le pays. Le Nord et le Sud Kivu restent des régions de grande insécurité, alors que la situation en Ituri s'est fortement améliorée ces deux dernières années sans tout à fait revenir à la normale.

La MONUC fut tout au long de son histoire un laboratoire de la paix et, à ce titre, une pourvoyeuse infatigable d'enseignements et d'expériences (*lessons learned*) pour le secrétariat des Nations unies. Du fait de la situation extrêmement complexe qui règne dans le pays, elle est devenue une mission qui fait un peu de tout : de la consolidation de la paix en organisant les élections, en participant à la réforme du secteur de sécurité et au DDR mais aussi de la reconstruction de l'État en se préoccupant d'appuyer le retour à l'État de droit. Simultanément, elle continue ses tâches de maintien de la paix classique, voire d'interposition comme c'est à présent le cas au Nord Kivu entre FARDC et CNDP ou d'imposition de la paix à travers les opérations robustes. Les risques de confusion et les dangers de dérapage sont donc omniprésents. Enfin, l'ONU évoque ouvertement son possible retrait ou, en tout cas, évoque la perspective de réfléchir aux conditions de celui-ci (*benchmarks*).

Du côté des succès, il faut épingler la tenue des élections présidentielles, législatives et régionales, même si les élections locales se font toujours attendre. Par ailleurs, la sécurité s'est améliorée sur la plus grande partie du territoire, y compris dans les grandes villes du Kivu, grâce à la présence renforcée des Casques bleus et à leur mandat plus robuste. Toutefois, cela n'a pas empêché une série de déconvenues sur le plan militaire.

En matière d'échecs, la liste reste impressionnante avec un processus de DDR en panne faute d'argent et d'accord politique, une réforme du secteur de sécurité qui a accouché d'une nouvelle

armée sans aucune cohésion, trop peu formée, mal payée et dont le commandement est souvent corrompu et peu fiable. La police et les militaires sont devenus les sources les plus fréquentes de violation des droits humains, avec les miliciens du FDLR et du CNDP. Malgré ses louables efforts, la section des droits de l'homme de la MONUC n'arrive pas à infléchir la tendance, même si elle aide considérablement à faire prendre conscience de l'ampleur du phénomène. Enfin, l'impunité reste de mise pour la plupart des crimes, y compris les crimes de guerre et contre l'humanité, à l'exception de quelques individus qui ont été jugés en RDC ou déférés devant la Cour pénale internationale.

L'intégration de la MONUC l'a-t-elle rendue plus efficace ? Cela lui a-t-il permis de mieux préserver et de consolider la paix ? La réponse doit rester nuancée. C'est en matière d'organisation d'élections démocratiques que la MONUC intégrée a remporté sa plus éclatante victoire, que personne ne pense à lui contester. En revanche, dans tous les autres domaines abordés ici, il est plus difficile de faire la part des choses. La coordination humanitaire a posé des problèmes institutionnels entre OCHA et la mission. Par ailleurs, elle est la plus exposée au risque d'instrumentalisation au profit d'objectifs politico-militaires et à l'inévitable confusion d'image qui en découle au niveau de la population. Les opérations robustes ont certainement gagné en efficacité du fait de l'intégration mais induisent des effets pervers qui enflamment la communauté humanitaire et viennent perturber la sérénité de la mission. L'action volontariste en matière de droits de l'homme profite aussi grandement de l'intégration mais les résultats restent par définition modestes car la solution est liée au contexte militaro-politique et est trop dépendante de l'entreprise à long terme qu'est la reconstruction de la justice. La réforme du secteur de sécurité est celle qui se prête le moins à une évaluation objective, d'abord du fait de sa complexité en RDC, ensuite parce que la MONUC n'y a pas tout de suite joué un rôle prépondérant. En tout cas, ni la RSS, ni le DDR n'ont obtenu de résultats enthousiasmants et il faudra encore quelque temps pour juger de l'impact éventuel de l'intégration dans ce domaine.

La durée exceptionnelle du mandat de la MONUC nous permet d'apprécier le chemin parcouru en termes de notoriété. Celle-ci s'est incontestablement améliorée depuis 2005, contrastant avec les

quolibets dont les Casques bleus étaient victimes depuis leurs timides débuts en 1999. Si l'on devait décrire l'état d'esprit de nombreux observateurs il y a quatre ans à peine, on pourrait le résumer ainsi : la MONUC ne fait rien et ses responsables ne connaissent pas le Congo. Et les Congolais d'ajouter, écœurés : ils nous regardent mourir et puis s'en vont écrire leur rapport ! Incontestablement, la connaissance du terrain s'est fortement améliorée et les opérations robustes forcent certains chefs rebelles à composer.

Mais c'est loin d'être suffisant pour que tous les Congolais se sentent en sécurité, d'autant que divers scandales d'abus sexuels et de trafics en tous genres sont venus brouiller l'image des soldats de la paix au moment même où une certaine amélioration était enregistrée au sein de l'opinion congolaise. Tant qu'on n'aura pas progressé en matière de droits humains, de santé, d'infrastructures et de bonne gouvernance, on continuera d'entendre cette triste et parfois injuste plainte : Mais que fait la MONUC ?

Le plus inquiétant sans doute, c'est l'impression qu'une grande partie de la classe politique congolaise ne semble pas partager les priorités de la communauté internationale, ni en matière de paix et de sécurité, ni concernant la bonne gouvernance. Outre l'immobilisme qui a caractérisé le gouvernement de la Transition, les divergences restent nombreuses aujourd'hui avec le gouvernement Kabila, tant sur la façon de résoudre le conflit du Kivu que sur le sort de l'opposition et de Jean-Pierre Bemba.

Parallèlement, le gouvernement congolais, appuyé par les donateurs, s'active en matière de transition vers le développement, et plus particulièrement sur la « *revisitation* » des contrats miniers dont les conséquences en termes d'investissements privés sont énormes et suscitent toutes sortes de convoitises et de méfiances. Le chemin de la paix en RDC reste escarpé et semé d'embûches. Faudrait-il encore dix ans pour mettre fin à cette Longue Marche à la congolaise ?



GRIP
GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Fondé en 1979 à Bruxelles, le GRIP est un institut de recherche indépendant qui étudie les questions de défense, de sécurité et de désarmement. Par ses travaux, le GRIP veut contribuer à une meilleure compréhension de ces problématiques dans la perspective d'une amélioration de la sécurité internationale en Europe et dans le monde.

Adresse: rue de la Consolation, 70
B -1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site web: <http://www.grip.org>

(bureaux ouverts du lundi
au vendredi de 8h30 à 13h et
de 13h30 à 17h)

Directeur: Bernard Adam

Coordination: Bernard Adam,
Luc Mampaey, Caroline Pailhe,
Marc Schmitz, Xavier Zeebroek

Recherche: Bernard Adam, Holger
Anders, Georges Berghezan,
Ilhan Berkol, Claudio Gramizzi,
Luc Mampaey, Pierre Martinot,
Caroline Pailhe, Cédric Poitevin,
Federico Santopinto, Pamphile
Sebahara, Marc Schmitz, Xavier
Zeebroek

Secrétariat et administration:
Dominique Debroux, Deyanira
Martinez, Chantal Schamp

Centre de documentation:
Alain Reisenfeld

Édition, relations publiques:
Denys Detandt, Danièle Fayer-
Stern, Sabine Fiévet, Marc
Schmitz

Informatique: Pascal Derycke,
Luc Mampaey

Conseil d'administration:
Bernard Adam (administrateur
délégué), Rik Coolsaet, Laurent
Dumont, Jean-Paul Marthoz,
Carl Vandoorne, Guy Vaerman.

LES PUBLICATIONS DU GRIP

Depuis sa fondation, le GRIP est surtout connu pour son travail d'édition. Au fil du temps, les publications ont changé, tant au niveau du contenu, de la présentation que de la périodicité. Depuis l'automne 1997, elles se présentent sous trois formes :

1. Les Nouvelles du GRIP

Une lettre d'information trimestrielle de 8 pages: regard sur les grands dossiers du moment, nouvelles insolites, aperçu des activités du centre, etc.

Cette lettre est envoyée d'office à tous les **membres du GRIP** en règle de **cotisation** de même qu'aux abonnés aux « Livres du GRIP ».

2. Les Livres du GRIP

Chaque année, le GRIP publie 5 ouvrages en collaboration avec les éditions Complexe, abordant les questions internationales dans les domaines de la géostratégie, de la défense et de la sécurité internationale.

Ces 5 ouvrages font partie de l'abonnement aux « Livres du GRIP » ; ils sont également disponibles en librairie et au GRIP.

3. Les Rapports du GRIP

Cette nouvelle collection (format A4, sans périodicité) valorise des travaux de recherche réalisés pour la plupart au GRIP.

Ces rapports sont envoyés d'office à tous ceux qui souscrivent un abonnement de soutien ; ils peuvent aussi être commandés au GRIP.

Tarifs 2008

	Belgique	Autres Europe	Autres Monde
1. Cotisation <i>Abonnement aux «Nouvelles du GRIP»</i>	15 euros	16 euros	18 euros
2. Les Livres du GRIP <i>Abonnement annuel aux 5 livres¹ et aux «Nouvelles du GRIP»</i>	80 euros	90 euros	95 euros
3. Abonnement complet² <i>Abonnement à toutes les publications (Rapports inclus)</i>	135 euros	150 euros	160 euros
4. Abonnement de soutien	250 euros	250 euros	250 euros

1. L'abonnement couvre 5 livres (équivalent à 10 numéros), plus le trimestriel «Les Nouvelles du GRIP».

2. L'abonnement annuel complet inclut la collection des Rapports (non périodiques), avec en moyenne six parutions par année.

Vous souhaitez vous abonner ?

Vous pouvez le faire par téléphone (02/241.84.20), par fax (02/245.19.33), par courriel (publications@grip.org) ou en nous envoyant votre demande d'abonnement, accompagnée de votre paiement, au GRIP, rue de la Consolation, 70 B -1030 Bruxelles.

Modes de paiement: **Belgique** (virement au compte 001-1711459-67 du GRIP à Bruxelles; virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; bulletin de virement) / **France** (chèque barré; mandat postal international) / **Luxembourg** (soit verser au CCP 86464-37 du GRIP à Luxembourg; soit envoi d'un chèque au GRIP) / **Autres pays** (virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; mandat postal international) / **Autre moyen de paiement** (carte de crédit - VISA, Eurocard, Mastercard - Précisez votre n° de carte et la date d'expiration).

LES RAPPORTS DU GRIP

- 5/01 **L'ONU face au terrorisme**, Sandrine Santo, 38p., 8,50 euros.
- 1/02 **La Chine et la nouvelle Asie centrale - De l'indépendance des républiques centrasiatiques à l'après-11 septembre**, Thierry Kellner, 40p., 8,50 euros.
- 2/02 **L'Union européenne et la prévention des conflits - Concepts et instruments d'un nouvel acteur**, Félix Nkundabagenzi, Caroline Pailhe et Valérie Peclow, 72p., 13 euros.
- 3/02 **L'Inde et le Pakistan - Forces militaires et nucléaires en présence**, Françoise Donnay, 40 p., 8,50 euros.
- 4/02 **Les exportations d'armes de la Belgique**, Bernard Adam, Sarah Bayés, Georges Berghezan, Ilhan Berkol, Françoise Donnay, Luc Mampaey et Michel Wéry, 72 p., 13 euros.
- 1/03 **Les relations arméno-turques - La porte close de l'Orient**, Burcu Gültekin et Nicolas Tavitian, 32p., 7 euros.
- 2/03 **La crise ivoirienne - De la tentative du coup d'Etat à la nomination du gouvernement de réconciliation nationale**, Claudio Gramizzi et Matthieu Damian, 45p., 9 euros.
- 3/03 **Enfants soldats, armes légères et conflits en Afrique - Les actions de la coopération au développement de l'Union européenne et de la Belgique**, Claudio Gramizzi, Félix Nkundabagenzi, Sophie Nolet et Federico Santopinto, 44p.
- 4/03 **Questions juridiques sur la régionalisation des licences d'armes**, Nicolas Crutzen, 28p., 7 euros.
- 1/04 **Le contrôle du courtage des armes - Prochaines étapes pour les Etats membres de l'UE**, Holger Anders, 34p., 7 euros.
- 2/04 **Bilan d'un an de guerre en Irak - Analyse des coûts et des éléments déclenchants**, Caroline Pailhe avec la collaboration de Valérie Peclow et Federico Santopinto, 52p., 9 euros.
- 3/04 **L'Union européenne et le renseignement - Perspectives de coopération entre les Etats membres**, Thierry Coosemans, 52p., 9 euros.
- 4/04 **Marquage, enregistrement, traçage des armes légères et de petit calibre: projet de convention**, Ilhan Berkol, 44p., 8,5 euros.
- 5/04 **Qui arme les Maï-Maï? - Enquête sur une situation originale**, Charles Nasibu Bilali, 26p., 7 euros.
- 1/05 **RDC - Ressources naturelles et transferts d'armes**, Anne Renaud, 33p., 7euros.
- 2/05 **Iran - Regard vers l'Est : la politique asiatique de la république islamique**, Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, 35p., 7 euros.
- 3/05 **Burundi - Armes légères et violence armée: quel impact sur les femmes**, Edward B. Rackley, 27p., 7 euros.
- 4/05 **Afrique de l'Ouest: Vers une Convention sur les armes légères**, Albert Chaïbou et Sadou Yattara, 20p., 6 euros.
- 5/05 **Afrique de l'Ouest: L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères**, Hélène N.V. Cissé, 22p., 6 euros.
- 6/05 **Afrique centrale : l'harmonisation des législations nationales sur les armes légères**, Pierre Huybrechts et Ilhan Berkol, 105p., 15 euros.
- 7/05 **Guerres et déficits - Les deux piliers de l'économie des Etats-Unis**, Luc Mampaey, 31p., 7 euros.
- 8/05 **Le régime nucléaire - Les efforts de la communauté internationale en matière de désarmement et de non-prolifération**, Céline Francis, 40p., 8 euros.
- 1/06 **Trafics d'armes - Enquête dans la plaine de la Ruzizi (RDC-Burundi)**, Jacques Ntibarikure, avec la collaboration de Charles Nasibu Bilali, Nicolas Florquin et Georges Berghezan, 32 p., 7 euros.
- 2/06 **La Conférence internationale sur l'Afrique des Grands Lacs - Enjeux et impact sur la paix et le développement en RDC**, Pamphile Sebahara, 28 p., 7 euros.
- 3/06 **RD Congo - Acquis et défis du processus électoral**, Pamphile Sebahara, 21 p., 6 euros.
- 4/06 **Trafics d'armes - Enquête de terrain au Kivu (RDC)**, coordination Georges Berghezan, 46 p., 8,50 euros.
- 5/06 **Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels - Compendium 2006**, Luc Mampaey, 33p., 7,50 euros.
- 1/07 **Agenda humanitaire à l'horizon 2015 - Principes, pouvoir et perceptions**, collectif, 54p., 9 euros.
- 2/07 **La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre - Analyse et recommandations pour un plan d'action**, Ilhan Berkol, 55p., 9 euros.
- 3/07 **Afrique de l'Ouest - L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères - Burkina Faso**, Luz Marius Ibriga et Salamane Yameogo, 24p., 6 euros.
- 4/07 **Radiographie de l'industrie d'armements en Belgique**, Clément Dumas et Luc Mampaey, 44p., 8 euros.
- 5/07 **Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne**, Federico Santopinto, 25p., 6 euros.
- 6/07 **La gestion administrative des armes en Belgique : documents d'exportation, importation, transit et détention**, Pierre Martinot, 44p., 8 euros.
- 7/07 **Dépenses militaires et transferts internationaux d'armements conventionnels - Compendium 2008**, Luc Mampaey, 38p., 8 euros.
- 8/07 **La législation américaine sur les transferts d'armes. Quels contrôles pour le premier exportateur mondial ?**, Caroline Pailhe, 24p., 6 euros.
- 1/08 **La décentralisation en RDC - Enjeux et défis**, Michel Liégeois, 20p., 5 euros.
- 2/08 **Côte d'Ivoire - La paix malgré l'ONU?**, Xavier Zeebroek, 40p., 8 euros.
- 3/08 **Les munitions au coeur des conflits - État des lieux et perspectives**, Pierre Martinot avec la collaboration d'Ilhan Berkol et Virginie Moreau, 34p., 7 euros.
- 4/08 **La problématique destination et utilisation finales dans les exportations d'armement**, Damien Callamand, 30p., 7 euros.