

Protection des populations et opérations robustes en République Démocratique du Congo.

Mais que fait la MONUC ?

Par Xavier Zeebroek, chargé de recherche au GRIP

4 avril 2007

Résumé

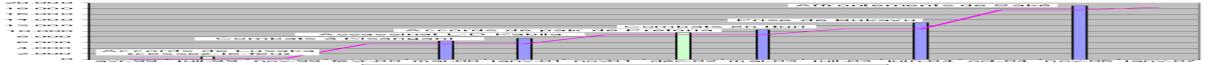
- Depuis deux ans, une doctrine du recours limité à la force s'est mise en place au sein de la MONUC.
- Elle a permis d'augmenter la pression sur les chefs de guerre dans l'Est du pays et de les contraindre à négocier.
- Cette doctrine n'a pas pu fonctionner lors des derniers événements de Kinshasa.
- Chez beaucoup d'observateurs, l'image de la MONUC, détestable il y a trois ans à peine, s'est fortement appréciée. Toutefois, certaines critiques persistent.
- Attendue pour le 15 avril, la prochaine résolution du Conseil de Sécurité prolongeant le mandat de la MONUC redéfinira ses missions et ses effectifs. Elle suscite déjà des prises de position de différents groupes de pression.

A l'heure où l'attention internationale est fixée sur l'Iraq, l'Afghanistan ou le Darfour, la R.D. Congo vient encore de connaître un de ces soubresauts sanglants dont elle a le secret. En quelques jours de combats entre la Garde présidentielle et les forces de Jean-Pierre Bemba, c'est par centaines qu'on compte les morts et les blessés dans Kinshasa terrorisée. Puis les armes se sont tues et la vie a repris son cours. « *Mais que fait la MONUC ?* », se sont étonnés de nombreux Congolais mais aussi beaucoup d'expatriés. On possède aujourd'hui de nombreux éléments pour répondre sereinement à cette délicate question.

La doyenne se porte mieux

Lancée en août 1999, la Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo est désormais la doyenne des opérations de maintien de la paix en Afrique sub-saharienne. En sept ans d'existence, la MONUC est passée d'une minuscule mission d'observation - 90 militaires chargés de surveiller le cessez-le-feu - au plus grand déploiement de casques bleus existant aujourd'hui sur la planète. Elle est aussi passée par toutes les affres auxquelles le maintien de la paix doit faire face lorsqu'il opère dans un environnement non entièrement pacifié. Et sa réputation auprès de la population congolaise en a longtemps souffert.

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



Le graphique ci-dessus met en parallèle quelques événements majeurs qui ont marqué l'histoire de la RDC depuis 1999 et l'augmentation régulière des effectifs de la MONUC. 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 d'ailleurs généralement été suivis par un renforcement du mandat des casques bleus et une augmentation de leurs effectifs. Seuls les récents événements de Saké (voir plus loin) semblent indiquer une rupture dans cet engrenage.

En fait, au cours des deux dernières années, nous avons assisté à un renversement de tendance tout à fait remarquable. Aujourd'hui, la MONUC est unanimement célébrée pour son appui décisif au long processus électoral congolais et son dynamisme en matière de respect des droits de l'homme en RDC. Plus discrètement, beaucoup d'observateurs ont pris note avec satisfaction de ses opérations militaires robustes qui, parfois, ont été couronnées de succès.

Un nouveau concept opérationnel

Comme souvent, tout est parti d'un traumatisme profond subi par les casques bleus et l'ensemble de la mission en mai-juin 2004 lorsque le général Nkunda¹ 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 encore².

Suite à l'envoi d'une commission d'enquête sur les événements, des changements importants sont intervenus rapidement. Tout d'abord, le Conseil de sécurité adopta le 1^{er} octobre 2004 la résolution 1565 3 qui redéfinit, en les renforçant, le mandat et les missions de la MONUC. Sur le terrain, plusieurs responsables militaires et civils de haut niveau furent remplacés. Le Représentant spécial de l'ONU, William Swing, resta 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.

1 Son nom complet est Laurent Nkunda Batware.

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

3 Voir Résolution 1565 du Conseil de Sécurité, S/RES/1565 (2004), 1^{er} octobre 2004, Nations unies.

Mais c'est aussi au niveau des esprits que le changement s'est opéré et que le signal fut donné de trouver les moyens d'appliquer le chapitre VII4 de la Charte des Nations unies dont la MONUC bénéficiait depuis plusieurs années déjà sans avoir eu le courage de passer à l'acte. C'est la signification qu'il faut attribuer au passage de la résolution 1565 : « *[Le Conseil de Sécurité] autorise la MONUC à recourir à tous les moyens nécessaires, selon ses capacités et dans les zones où ses unités sont déployées pour mener à bien les tâches (qui lui sont attribuées) »,* parmi lesquelles la protection des civils.

Dans ce contexte favorable, une véritable doctrine du recours limité à la force s'est petit à petit élaborée pour être mise en œuvre sur le terrain. Les plus hauts responsables militaires de la MONUC, qui se sont très récemment exprimés sur leur nouveau concept opérationnel, ne font pas mystère du fait que celui-ci a été rendu possible par une conjonction d'éléments découlant de la résolution 1565 :

- l'arrivée de 5.900 hommes de troupe supplémentaires ;
- la création, le 14 février 2005, d'un commandement opérationnel pour tout l'Est de la RDC. Basé à Kisangani, il se situe, pour la première fois dans l'histoire onusienne, au niveau de la division (14.500 hommes) ;
- la mise au point, depuis le 7 février 2006, de nouvelles règles d'engagement qui permettent, si nécessaire, des actions offensives pour assurer la mise en œuvre du mandat.
- l'envoi de forces spéciales capables de remplir des missions de renseignement.

Nantie de pareils atouts, la MONUC s'est effectivement lancée dans ce qu'on a pudiquement appelé des opérations « robustes », en fait 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. Plus prosaïquement, le général Patrick Cammaert, premier commandant de la division Est, confirme qu'il s'agit tout de même « *d'opérations qu'on n'envisageait pas il y a quelques années* » et qu'elles « *ouvrent un nouveau chapitre dans les opérations de maintien de la paix* »⁵.

Sans révéler le contenu précis des nouvelles règles d'engagement, il explique qu'une action offensive pourra être entreprise par exemple dans le cas où un ou des 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* »⁶. Toutefois, même dans ce cas, une action ne sera éventuellement entreprise que si trois circonstances précises sont réunies :

4 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.

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

6 Ibidem, p. 7.

- une menace imminente de violence physique sur la population locale ou sur le personnel de la MONUC ;
- une intention hostile persistante ;
- l'absence de civils sur le théâtre des opérations.

En outre, l'action préemptive ne pourra se dérouler que :

- en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures préventives ont échoué ;
- en utilisant une force minimum et proportionnelle à la menace ;
- en appliquant une réponse graduelle.

Enfin, bien que cela soit souvent négligé par de nombreux observateurs, c'est à l'Etat congolais, à son armée et à sa police qu'incombe en priorité le devoir de protection de sa population. La MONUC peut l'aider dans cette tâche, en apportant un soutien logistique lors d'opérations conjointes par exemple, mais elle ne peut en aucun cas se substituer à lui, sauf si les forces de sécurité congolaises sont défailantes.

Des conséquences sur le terrain

Aux yeux des profanes, toutes ces conditions ressemblent à autant de contraintes insurmontables qui affadissent, voire annulent toute capacité de réaction de la MONUC. Or, il n'en est rien, bien au contraire. Comparé aux règles qui prévalent encore dans beaucoup d'autres missions, il s'agit d'une avancée appréciable qui a permis à la MONUC de renverser la vapeur aussi bien en Ituri que dans le Nord Kivu. Car l'originalité de la nouvelle approche réside bien dans l'option offensive comme l'un des outils à disposition de la mission.

Depuis lors, deux types d'opérations robustes ont été menés à l'Est :

- Les opérations « *Search and Cordon* » en Ituri qui 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. Récemment encore, ce fut le cas de Peter Karim, un jeune insurgé de 24 ans à la tête de 500 hommes dans la région de Fataki. Comme il refusait de mettre en œuvre un accord de désarmement et de brassage de ses troupes qu'il avait pourtant signé quelques semaines plus tôt, il fit l'objet, fin janvier dernier, d'une gigantesque opération de blocus (« *containment* » en anglais) qui l'a amené à accepter le désarmement immédiat de 300 de ses hommes.

Bien sûr, tout ne s'est pas toujours déroulé au mieux. En deux ans, la division Est a perdu 34 soldats dont une grande partie en Ituri. Neuf membres du contingent bengladaïsi sont tués dans une embuscade en février 2005 ; en janvier 2006, une unité de forces spéciales guatémaltèques s'est fait surprendre alors qu'elle tentait de capturer un des leaders de la Lord Resistance Army ; sept soldats népalais ont

été pris en otage en juin 2006 et quelques hélicoptères ont été abattus au cours de différentes missions.

Autre inconvénient de taille : à chaque opération, 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.

- En novembre 2006, prétextant des violences anti-tutsis, les troupes de Nkunda encerclent la ville de Saké puis se dirigent vers Goma. Devant l'incapacité des FARDC à arrêter le général renégat, le contingent indien du Nord-Kivu défend Saké avec toute sa puissance de feu, y compris les hélicoptères de combat qui pilonnent durement les collines avoisinantes. Enfin, les troupes de Nkunda sont stoppées sur la route de Goma et doivent rebrousser chemin jusqu'au delà de Saké. On parle de 100 à 150 morts du côté des insurgés sans qu'il soit possible de confirmer cette estimation. Finalement, après de laborieuses négociations sous médiation rwandaise, Nkunda accepte un processus de mixage⁷ de ses troupes avec d'autres brigades des FARDC.

Aussi clairs que soient les concepts, il reste une série d'ambiguïtés persistantes sur le rôle et le mandat de la MONUC tant au sein de la population congolaise que des ONG humanitaires ou de l'opinion publique qui suit les événements du Congo. A Saké par exemple, parmi la population qui a fui les combats comme au sein des humanitaires qui ont dû évacuer en catastrophe, c'est une certaine amertume qui l'emporte sur la satisfaction d'avoir évité le pire. « *Pourquoi n'ont-ils pas écrasé les troupes de Nkunda alors qu'elles étaient à leur merci ?* », demandent-ils avec insistance. Car pour beaucoup de Congolais et une bonne partie des expatriés, il faut au plus vite débarrasser le pays de cette nuisance si l'on veut reconstruire.

Pour les soldats de la paix, il n'est pas question d'éliminer les opposants, ni de se battre pour une hypothétique victoire finale. Le choix de la communauté internationale est de négocier avec les rebelles – tous les rebelles – même ceux qui, comme Nkunda ou Peter Karim, ne respectent ni les accords de paix, ni leur propre parole. L'usage de la force ne se conçoit dès lors qu'au moment précis où ils représentent un danger physique immédiat envers les civils, les humanitaires ou les agents de l'ONU. Une discipline qui privilégie l'option politique mais qui restera toujours difficile à comprendre par ceux qui subissent les exactions au quotidien.

Le casse-tête de Kinshasa

Malgré les avancées enregistrées à l'Est, la MONUC a semblé passive voire dépassée lors des deux affrontements ayant eu lieu à Kinshasa entre les forces de protection rapprochée de Jean-Pierre Bemba et la Garde présidentielle de Joseph Kabila, en août 2006 puis en mars 2007. Or, bien que le mandat de l'ONU s'applique en général à tout le territoire de la RDC, la

⁷ Contrairement au brassage qui implique que les anciens rebelles intégrés dans la nouvelle armée nationale (FARDC) peuvent être affectés n'importe où dans le pays, le mixage ne s'effectue qu'au sein d'une même région.

situation qui prévaut à l'Ouest n'a que très peu de points communs avec celle de l'Est du pays.

- Les affrontements de Kinshasa ont mis directement aux prises deux acteurs majeurs de la transition, puis du nouveau Congo démocratique. Il n'est pas réaliste de les traiter comme de simples rebelles car ils sont par ailleurs les principaux interlocuteurs de la communauté internationale ;
- Les combats traduisent une lutte pour la prééminence politique entre deux clans armés et non une menace délibérée ou une intention hostile persistante visant la population civile en tant que telle.

Par ailleurs, même si on estime que l'importance des dégâts collatéraux aurait dû actionner le mandat de protection de la MONUC, plusieurs éléments politiques, tactiques ou logistiques rendent toute action militaire sur le terrain peu probable :

- Intervenir militairement aurait fait courir le risque que des soldats de la MONUC abattent des membres de la garde présidentielle, une unité d'élite sous la responsabilité directe de la plus haute autorité du pays, une éventualité aux conséquences politiques incalculables ;
- Sur un plan strictement militaire, le rapport des forces en présence n'est pas forcément en faveur de la MONUC (ce qui est en revanche souvent le cas dans l'Est) car, à Kinshasa, la Garde présidentielle compterait 2.000 hommes et les forces de Bemba 500 alors que l'ONU disposerait de 1.200 casques bleus ;
- Il n'y a pas de commandement opérationnel spécifique de la MONUC pour l'Ouest du Congo ;
- Les troupes onusiennes qui y sont casernées sont les moins aguerries, la priorité ayant été donnée à l'Est ;
- Un grand nombre de bâtiments stratégiques se trouvent rassemblés dans le périmètre restreint des affrontements, à commencer par le quartier général de la MONUC et de nombreuses ambassades ;
- La population civile est partout présente, ce qui est clairement une raison suffisante pour éviter toute intervention qui pourrait rendre encore plus précaire sa situation.

En revanche, les plus hauts responsables de la MONUC ainsi que plusieurs ambassadeurs concernés par le processus de paix ne se sont pas privés, à chaque reprise des combats, de rencontrer immédiatement les protagonistes, parfois au péril de leur propre sécurité, et de tenter, par la médiation ou les pressions, de faire cesser les affrontements. Enfin, l'absence de l'EUFOR8 lors des affrontements de mars 2007, a privé l'ONU d'une force de dissuasion supplémentaire ainsi que de moyens logistiques9 qui auraient sans doute permis des mesures préventives plus efficaces.

Un nouveau tournant ?

8 La Force de l'Union européenne au Congo s'était déployée à Kinshasa entre avril et novembre 2006.

9 Notamment les drones (petits avions de reconnaissance sans pilote) déployés par la Belgique et qui permettait de localiser rapidement les rassemblements ou mouvements de foule suspects.

Aujourd'hui, la MONUC est arrivée à un nouveau tournant. La réussite des élections, l'installation d'un président et d'un parlement démocratiquement élus, la formation d'un gouvernement jouissant d'une majorité parlementaire et d'institutions régionales représentatives devrait tourner la page de la transition et de la mise en œuvre des accords de paix. Malheureusement, deux grands chantiers sont loin d'être terminés : le processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des anciens combattants et la réforme du secteur de sécurité (SSR en anglais). Or, de leur succès dépend la disparition complète des groupes armés dans l'Est du pays.

Le 15 avril prochain, le Conseil de sécurité doit revoir le mandat de la MONUC pour assurer une nouvelle transition vers la consolidation de la paix. Beaucoup craignent qu'elle s'accompagne d'une baisse significative du nombre de casques bleus et du budget de la mission. Plusieurs observateurs s'en sont émus et sont intervenus pour éviter ce qui, à leurs yeux, serait une énorme erreur. Parmi eux, Oxfam, souvent critique vis-à-vis des Nations unies, a diffusé un document de plaidoyer sous-titré : « *Réduire trop tôt les troupes de la MONUC pourrait mener le Congo au désastre* »¹⁰. L'International Crisis Group, un autre lobby très écouté de par le monde, les avait précédés en affirmant : « *Les troupes de la MONUC devraient être maintenues autour des 17.000 hommes en 2007 et la réduction de ses brigades ne devrait commencer que lorsque des progrès importants auront été enregistrés dans la restauration de l'autorité de l'Etat, particulièrement en Ituri, dans les Kivus et au Katanga* »¹¹. Paradoxalement, les derniers événements de Kinshasa leur ont donné raison et on voit mal les membres du Conseil dégarnir les casques bleus au moins avant la fin de cette année.

C'est d'ailleurs en substance ce que propose le Secrétaire général de l'ONU dans son dernier rapport sur la MONUC lorsqu'il met en garde : « *Une réduction immédiate des troupes de la MONUC affaiblirait la capacité des FARDC et de la mission de maintenir une pression militaire sur les groupes armés subsistant en Ituri, dans les Kivus et au Katanga, retardant ainsi la pacification de ces régions* »¹². Et de suggérer qu'un nouveau mandat d'« *après-transition* » soit accordé à la mission onusienne « *au moins* » jusqu'au 31 décembre 2007 en gardant le niveau de casques bleus à 17.790 unités¹³. Si la recommandation de M. Ban Ki-Moon est suivie par le Conseil de Sécurité, cette année réservera sans doute à la MONUC d'autres occasions de tester ses actions robustes.

© 2007, **GRIP • Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

10 « *Un avenir fragile* », Document d'information d'Oxfam n°97, Oxfam International, février 2007, 25 pages.

11 « *Congo : Staying Engaged after the Elections* », Africa Briefing n°44, 9 janvier 2007, International Crisis Group, Nairobi/Brussels, p.2.

12 « *Twenty-third report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* », S/2007/156, Nations unies, 20 mars 2007, p. 12.

13 Soit 17.030 soldats et 760 observateurs militaires. Ibidem p.19.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.