

Missions « robustes » en RDC : dommages humanitaires collatéraux¹

> Par Xavier Zeebroek

Depuis deux ans, une doctrine du recours limité à la force s'est mise en place au sein de la MONUC². Elle a permis d'augmenter la pression sur les chefs de guerre dans l'est du pays et de les contraindre à négocier. Mais elle a aussi suscité la peur et une certaine incompréhension chez les Congolais ainsi que quelques dommages collatéraux chez les humanitaires.

La MONUC revient de loin. Vilipendée pendant des années par les Congolais et par les ONG humanitaires pour son inaction, elle a entamé depuis 2005 un renversement de tendance tout à fait remarquable. Bien sûr, les affrontements à répétition entre la garde présidentielle et la milice de Jean-Pierre Bemba en plein centre de Kinshasa ont mis un bémol aux louanges mais n'ont pas empêché que la MONUC continue d'être unanimement célébrée pour son appui décisif au long processus électoral congolais et pour 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, à plusieurs reprises, ont été couronnées de succès.

Des groupes de pression aussi critiques qu'Oxfam International³ ou l'International Crisis Group⁴ n'ont pas hésité

¹ Ce texte prolonge le dossier que la revue *Humanitaire* a consacré à la RDC, *République démocratique du Congo : la croisée des chemins*, n°16, printemps 2007.

² Mission de l'ONU en RDC.

³ *Un avenir fragile*, Document d'information d'Oxfam n°97, Oxfam International, février 2007, 25 pages.

⁴ « Congo : Staying Engaged after the Elections », *Africa Briefing*, n°44, 9 janvier 2007, *International Crisis Group*, Nairobi/Brussels, p.2.

– avec beaucoup d'autres – à se prononcer récemment pour la prolongation du mandat de la MONUC. Si bien que le Conseil de sécurité a obtempéré en maintenant les 17 000 casques bleus jusqu'au 31 décembre 2007⁵ alors même que les Etats-Unis n'avaient pas fait mystère de leur volonté de raboter le budget de la plus nombreuse et de la plus chère des missions de paix de l'ONU. Mais que s'est-il passé pour que l'on observe pareille métamorphose ?

⁵ Résolution 1756 du Conseil de Sécurité du 15 mai 2007, S/RES/1756 (2007), Nations unies.

Un nouveau concept opérationnel

Comme souvent, tout est parti d'un traumatisme profond subi par les Congolais, les casques bleus et l'ensemble de la mission en mai-juin 2004 lorsque le général Nkunda⁶ 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 séisme politique dont beaucoup de responsables de la MONUC se souviennent encore⁷.

⁶ Son nom complet est Laurent Nkunda Batware.

Dans ce contexte difficile, une véritable doctrine du recours limité à la force s'est petit à petit élaborée grâce à une conjonction d'éléments découlant de la résolution 1565⁸ : l'arrivée de 5 900 hommes de troupe supplémentaires, la création d'un commandement opérationnel pour tout l'est de la RDC ainsi que de nouvelles règles d'engagement. Et cette formulation qui ne laisse planer aucun doute sur ce que l'ONU attend désormais : « [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.

⁷ 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, pp. 100-103. Voir dans ce numéro, p. 115.

⁸ Conseil de Sécurité, S/RES/1565 (2004), 1^{er} octobre 2004, Nations unies.

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 celle-ci s'avérait insuffisant. Ainsi, selon le général Cammaert, jusque récemment un des plus hauts responsables militaires de la MONUC, une action offensive peut 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

⁹ Patrick C. Cammaert, « Contemporary UN Peace Operations: Problems and Opportunities », *MONUC Force Review*, n°1, January 2007, p. 11.

l'ordre »⁹. 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 mission¹⁰.

Aux dépens de l'humanitaire ?

¹⁰ Pour plus de détails, voir Xavier Zeebroek, « Mais que fait la MONUC ? Protection des population et opérations robustes en RDC », Note d'analyse du GRIP, 4 avril 2007, Bruxelles, 7 p. <http://www.grip.org/bdg/g1076.html>

Briefing de sécurité à Bunia, le chef-lieu de l'Ituri. Le responsable local de la sécurité des Nations unies annonce qu'une opération de grande envergure va 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 seront contrôlées en permanence pour empêcher ses hommes de se déplacer. Il est donc conseillé aux organisations humanitaires de réduire leurs activités au minimum dans la zone où va se concentrer l'essentiel de l'opération. Grincements de dents chez certains car il s'agit bien plus que d'un contretemps : il faudra 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 prenne fin. Bien sûr, Peter Karim représente 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 (*containment* en anglais) portera vite ses fruits et le chef du FNI acceptera le désarmement immédiat de 300 de ses hommes.

C'est ainsi que plusieurs opérations *Search and Cordon* menées en Ituri ont poussé plusieurs chefs de guerre, parfois après des escarmouches sanglantes, à négocier leur reddition.

Autre inconvénient de taille : à chaque opération, les habitants fuyaient de peur des affrontements ou des représailles et allaient grossir les rangs des déplacés nécessitant une aide humanitaire urgente. Une situation aberrante que beaucoup d'organisations de terrain n'ont pas hésité 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. Ce lien de cause à effet entre opérations de la MONUC et mouvements de populations était devenu si flagrant qu'il fut mis en exergue par les responsables d'OCHA lors d'une visite en RDC du Secrétaire général adjoint en charge du maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno. Depuis lors, les responsables humanitaires sont préalablement informés lors de telles opérations. Une contrainte supplémentaire que les militaires n'ont pas tous acceptée de gaieté de cœur.

En poussant le raisonnement jusqu'au bout, si ce maintien de la paix musclé engendre ses propres mouvements de déplacés – qu'on pourrait qualifier de « dommages humanitaires collatéraux » –, pourquoi ne pas imaginer à terme que la coordination humanitaire prévoit un accueil des populations avant même le début d'une opération ? Une sorte de « prévention humanitaire » qui irait tout à fait dans l'esprit des missions intégrées¹¹. Mais elle pourrait conduire encore plus les organisations d'aide à infléchir leur éthique en fonction d'objectifs politico-militaires.

¹¹ Pour davantage de développements sur l'instrumentalisation de l'aide humanitaire, voir Antonio Donini, Larry Minear et alii, *Humanitarian Agenda 2015 : Principles, Power and Perceptions*, Feinstein International Center, Tufts University, Boston, septembre 2006, 42 p.

Victoire et déception

En novembre 2006, toujours face aux troupes de Nkunda qui avaient encerclé la ville de Saké, le contingent indien du Nord-Kivu défendit la ville avec toute sa puissance de feu, y compris des 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. Finalement, après de laborieuses négociations sous médiation rwandaise, Nkunda accepta un processus de mixage¹² de ses troupes avec d'autres brigades des FARDC.

Mais si beaucoup de Congolais se sont réjouis des revers subis par ce « gâcheur de paix », ils n'ont pas manqué de s'étonner qu'on s'arrête en si bon chemin. « Ils avaient les troupes de Nkunda à leur merci et ils les ont laissées s'échapper ! » entend-on avec amertume chez de nombreux Kivutiens mais aussi chez beaucoup de responsables humanitaires de terrain qui ont dû évacuer en catastrophe.

Lorsqu'on lui rapporte le malaise, un des responsables militaires du secteur assume et répond simplement qu'il

¹² 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.

n'est pas là pour faire la guerre mais pour maintenir la paix. A ses yeux, il ne s'agit pas d'une simple nuance. Et de rappeler que les règles d'engagement qui sont d'application au sein de la MONUC prévoient un devoir de protection de la population s'il y a « menace imminente de violence physique » au moment de la décision d'intervenir, et dans une zone sous contrôle des forces de l'ONU. C'était le cas à Saké et sur la route de Goma mais, une fois les assaillants repoussés et neutralisés, ce n'est plus le cas et dès lors la réponse militaire s'arrête pour passer le relais aux diplomates et aux négociateurs politiques.

Mais les critiques ne s'arrêtent pas pour autant : « Pourquoi les casques bleus ne sont-ils pas intervenus dès les premières heures pour éviter l'encerclement de Saké ? », demande-t-on avec insistance. Réponse du gradé : « 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 défaillantes ». Ce qui fut le cas à Saké. Voilà un raisonnement d'une belle rigueur militaire. N'empêche, la procédure reste difficile à comprendre pour les habitants qui ont dû fuir précipitamment les combats.

Protection collective ou individuelle ?

Autre exemple qui a stupéfait les Congolais : après la bataille, plusieurs centaines de miliciens se sont rendus à la MONUC qui, après les avoir désarmés, les a renvoyés chez eux. « Qu'avons-nous fait de ces gens ?, demande le militaire, nous ne pouvions pas les considérer comme prisonniers de guerre, il n'y a pas de guerre ! Nous ne pouvions pas les poursuivre en justice, il n'y a pas assez de juges et de tribunaux. Nous les avons libérés sur parole dans l'espoir qu'ils témoignent de notre clémence. »

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.

Pour cohérente qu'elle soit, cette doctrine est cependant loin de satisfaire 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 cette dernière et en premier lieu les femmes – souvent violées et mutilées –, le besoin de protection va au-delà d'une défense collective. Chaque criminel, chaque agresseur devrait être poursuivi et puni sans relâche. Autant dire que la tâche est immense dans ce pays grand comme l'Europe. Des programmes de reconstruction de la justice se mettent timidement en place mais la route reste longue et semée d'embûches. Tant qu'on n'aura pas progressé dans ce domaine, on continuera d'entendre cette triste plainte : « Mais que fait la MONUC ? »

L'œuf et l'omelette

Loin des feux de l'actualité, le Congo aura été le théâtre d'une évolution radicale des opérations de maintien de la paix : pour la première fois, les casques bleus sont autorisés à recourir à la manière forte pour contraindre ceux qui s'opposent à la paix. Cela satisfait indéniablement une demande de la population et de beaucoup d'humanitaires mais, même si les contraintes imposées aux forces de l'ONU restent nombreuses, on ne fait pas d'omelette sans casser d'œufs.

Paradoxalement, le mandat de protection de la population civile, mis en œuvre de manière musclée, va temporairement mettre celle-ci en danger sans garantie que cela mettra fin à ses souffrances : les chefs rebelles seront, au mieux, intégrés à la nouvelle armée nationale qui devient ainsi la première source d'exactions.

Au final, a-t-on progressé vers la paix au Congo ou a-t-on simplement déplacé le problème ? Une question lancinante que la prolongation du mandat de la MONUC aidera peut-être à éclaircir...

L'auteur

Xavier Zeebroek est chargé de recherche au GRIP, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles.
<http://www.grip.org>