

CONGO : CINQ PRIORITES POUR UNE STRATEGIE DURABLE DE CONSTRUCTION DE LA PAIX

Rapport Afrique N°150 – 11 mai 2009

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS | i |
| I. INTRODUCTION | 1 |
| II. UNE NOUVELLE CRISE CONGOLAISE | 2 |
| A. LA REPRISE DES COMBATS A GRANDE ECHELLE | 2 |
| B. LE COUT HUMAIN | 4 |
| C. L'INTERNATIONALISATION DE LA GESTION DE LA CRISE | 6 |
| III. L'INITIATIVE DU CONGO ET DU RWANDA | 8 |
| A. UNE OPERATION MILITAIRE COMMUNE ET LA CHUTE DE NKUNDA | 8 |
| B. LES OBJECTIFS DE KINSHASA ET DE KIGALI | 9 |
| 1. Kinshasa : le démantèlement de la capacité militaire du CNDP | 9 |
| 2. Rwanda : rétablir une crédibilité internationale | 10 |
| C. LES DEFAUTS DE L'APPROCHE BILATERALE | 10 |
| 1. Pas de stabilisation viable du Congo et du Rwanda..... | 10 |
| 2. Pas d'intégration réelle du CNDP..... | 11 |
| IV. ELEMENTS D'UNE STRATEGIE DE CONSTRUCTION D'UNE PAIX VERITABLE | 14 |
| A. CINQ PRIORITES | 14 |
| 1. Mettre en place une stratégie efficace contre les FDLR | 14 |
| 2. Recentrer la réforme du système de sécurité sur les résultats dans l'Est | 16 |
| 3. Favoriser la réconciliation et la sécurité humaine | 18 |
| 4. Améliorer la gouvernance | 19 |
| 5. Stabiliser durablement les relations régionales | 20 |
| B. FAIRE FACE AUX DEFIS DE LA MISE EN OEUVRE | 21 |
| V. CONCLUSION | 23 |
| ANNEXES | |
| A. CARTE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO | 24 |
| B. CARTE DU NORD KIVU | 25 |

CONGO : CINQ PRIORITES POUR UNE STRATEGIE DURABLE DE CONSTRUCTION DE LA PAIX

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

L'accord négocié entre la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda, portant sur un renouveau de la coopération militaire et politique entre les deux pays, est un pas en avant essentiel pour la consolidation de la paix dans la région, mais n'est pas suffisant pour rétablir la stabilité dans les Kivus. Les cinq semaines d'opérations militaires conjointes qui ont fait suite à cet accord n'ont pas eu les résultats escomptés contre les rebelles hutu rwandais. L'intégration des hommes de Laurent Nkunda dans les rangs des forces gouvernementales après son remplacement par Bosco Ntaganda demeure incomplète malgré l'accord signé le 23 mars 2009 avec Kinshasa. Un groupe de suivi international, présidé par l'Envoyé spécial des Nations unies Olusegun Obasanjo et l'Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs Benjamin Mkapa, devrait travailler avec les gouvernements rwandais et congolais afin d'accompagner et de mettre en œuvre une véritable stratégie de construction de la paix dans les Kivus. Parallèlement, les bailleurs de fonds devraient conditionner leur aide à l'adoption et à la mise en œuvre par Kinshasa d'un ensemble de mesures juridiques visant à combattre l'impunité.

La normalisation des relations entre le Rwanda et la RDC est un élément essentiel de la stabilisation du Congo oriental et de l'ensemble de la région des Grands Lacs. Le nouvel accord entre les deux pays tente de répondre aux questions qui ont empoisonnées leurs relations bilatérales depuis quinze ans. Selon les termes de l'accord, le Rwanda a accepté de retirer son soutien à Laurent Nkunda et son insurrection, et de faire pression sur son mouvement, le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), pour que ses hommes acceptent leur intégration dans l'armée nationale. Kinshasa, de son côté, a accepté d'entreprendre une attaque militaire conjointe sur son territoire avec l'armée rwandaise contre les restants du mouvement génocidaire de 1994. Un résultat immédiat et bénéfique de l'accord réside dans le remplacement de Nkunda suivi de son arrestation.

Malgré l'opération, les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR), comptent toujours près de 6 000 combattants, une structure de commandement organisée et une branche politique qui propage sa propagande à l'étranger. Seuls des camps vides ont été détruits, et les forces conjointes n'ont fait que disperser les unités FDLR du Nord Kivu plus à l'ouest. Si des pertes civiles importantes ont été évitées au cours de l'opération et si la plupart des troupes rwandaises semblent avoir quitté la RDC, les FDLR retournent déjà à leurs anciennes positions, attaquent l'armée congolaise (FARDC) et se vengent sur les communautés qu'ils soupçonnent d'avoir soutenu l'opération conjointe.

Le 30 avril, seuls 578 rebelles hutu rwandais (enfants soldats inclus) et 286 anciens soldats de l'armée rwandaise qui avaient temporairement rejoint le CNDP avaient été rapatriés. Les futures opérations contre les FDLR doivent être préparées plus attentivement. Une stratégie anti-FDLR efficace ne peut être mise en œuvre sans le soutien du Rwanda et sans préparation et coordination avec la MONUC. Cette coordination doit avant tout remplir le vide laissé par les opérations militaires en évitant que les populations civiles ne deviennent des « dommages collatéraux » ou ne subissent les actes de représailles des FDLR, tout en s'assurant que les troupes libérées de leurs chaînes de commandement soient effectivement désarmées.

De plus, le succès de l'intégration des combattants tutsi du CNDP dans l'armée congolaise est contestable. L'aile militaire du CNDP a été décomposée en sections et mélangée à d'autres sections composées de miliciens hutu, mayi-mayi et FARDC. Les commandants du CNDP ont également été intégrés à la haute hiérarchie de la 8e région militaire. Il est cependant probable que ces unités intégrées se désintègrent rapidement. Leur discipline, cohésion et volonté de combattre sont extrêmement faibles et les causes profondes de l'insurrection n'ont pas été traitées. Un environnement sécuritaire propice au retour de 60 000 réfugiés et 850 000 personnes déplacées est loin d'exister.

Les anciens dirigeants du CNDP et les commandants des FARDC ont de terribles antécédents en termes de violences infligées aux populations civiles au cours de leurs opérations et de participation à l'exploitation illégale des ressources naturelles du Nord Kivu. La population des Kivus a énormément souffert des violences sexuelles. Illustrant la crise dramatique que connaît la société congolaise, le viol, pratiqué par des hommes ou des adolescents à l'encontre de femmes de tous âges mais aussi d'autres hommes, n'est pas seulement pratiqué comme une arme de guerre, mais constitue désormais un mécanisme routinier d'établissement des relations de pouvoir. Cette escalade de violence sexuelle doit être absolument traitée en priorité, notamment en rendant les militaires et civils coupables d'exactions responsables de leurs actes.

La lutte contre la culture de l'impunité, la restauration de la sécurité et la démilitarisation de l'économie sont d'autres composantes essentielles de la construction durable de la paix et du retour de l'autorité de l'Etat dans les Kivus. Enfin, les efforts de stabilisation dans l'Est congolais ne peuvent réussir sans la continuation et la réussite de réformes institutionnelles soutenues par un engagement politique fort au centre du pays, où la politique nationale congolaise est largement déterminée. Si la paix est consolidée dans les Kivus grâce à une amélioration de la gouvernance à Kinshasa, c'est aussi tout le pays qui en bénéficiera.

Une stratégie de construction de la paix dans l'Est de la RDC doit comporter cinq priorités : 1) une stratégie crédible et globale de désarmement des rebelles hutu rwandais dans les deux Kivus; 2) la reprise de la réforme du secteur de sécurité, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles et de la responsabilité pénale des acteurs de la violence dans les Kivus et la province Orientale; 3) un plan spécifique pour la promotion de la réconciliation et de la sécurité humaine, qui se concentre sur la responsabilité judiciaire et des conditions permettant le retour et la réintégration des réfugiés et des déplacés; 4) un engagement politique visant à améliorer la gouvernance par le biais d'une transparence économique accrue, un système de taxation plus équitable, la décentralisation et la tenue d'élections locales; et 5) le maintien des efforts quant à la stabilisation des relations régionales.

Le problème en RDC ne réside pas tant dans l'identification des objectifs de construction de la paix que dans la capacité à maintenir la volonté politique nécessaire et à créer des partenariats efficaces. Puisque la crise financière internationale réduit les ressources existantes, il est d'autant plus important de rationaliser et de coordonner l'engagement international en faveur de la RDC. Ceci implique une répartition claire des rôles entre les différentes agences des Nations unies, des

donateurs, et des Etats et organisations régionales, et un conditionnement systématique de l'assistance internationale à des changements radicaux de gouvernance.

Pendant la crise d'octobre-novembre 2008 dans le Nord Kivu, alors que la menace d'une catastrophe humanitaire se précisait autour et à l'intérieur de Goma, un fort engagement politique de la part des acteurs nationaux et régionaux a eu plus d'impact dans la protection des civils que les troupes déployées sur le terrain. Ce type d'engagement politique doit être maintenu aux plus hauts niveaux à Kinshasa et dans la région pour que les efforts de construction de la paix puissent aboutir. Focaliser tous les efforts sur les Kivus sans faire pression sur Kinshasa pour faire aboutir les réformes nécessaires à l'amélioration de la gouvernance politique et économique dans tout le pays serait contre-productif.

L'implication internationale et le soutien à la construction de la paix doivent être maintenus et coordonnés par les Envoyés spéciaux pour les Nations unies et les Grands Lacs – tous deux d'anciens présidents africains reconnus – au moins jusqu'aux élections de 2011. L'objectif doit être de mettre en place une feuille de route qui précise les rôles et les responsabilités de chacun des partenaires, ainsi que les étapes essentielles à respecter afin que le processus devienne irréversible. Ensuite seulement la Mission des Nations unies au Congo (MONUC) pourra se retirer.

RECOMMANDATIONS

A l'Envoyé spécial des Nations unies pour les Grands Lacs, Olusegun Obasanjo, et l'Envoyé spécial de la région des Grands Lacs, Benjamin Mkapa :

1. Produire avec la MONUC, les donateurs et les partenaires régionaux, une feuille de route pour la mise en place d'une stratégie globale de construction de la paix, qui se concentre sur la division du travail et les cinq priorités suivantes :

Première priorité : mise en oeuvre d'une stratégie anti-FDLR efficace

A la MONUC, au gouvernement de la République Démocratique du Congo et au gouvernement du Rwanda :

2. Suspendre l'opération Kimya II et préparer de nouvelles opérations militaires conjointes contre les FDLR permettant aux Forces spéciales rwandaises d'exercer une pression contre le noyau dur armé qui refuse le désarmement volontaire. Parallèlement, la MONUC et les FARDC doivent

combler le vide créé par ces mesures en donnant la priorité à un renforcement de la sécurité des civils et en mettant en oeuvre le désarmement des combattants du rang.

3. Augmenter la sensibilisation envers les troupes des FDLR, la plupart n'étant pas liés au génocide, et proposer notamment une relocalisation dans un pays tiers ou des zones éloignées des Kivus pour ceux qui refusent de rentrer au Rwanda mais acceptent le désarmement volontaire.

Aux Etats membres de l'Union européenne, aux Etats-Unis, au Canada et aux Etats africains où les dirigeants des FDLR résident, incluant le Cameroun, la République centrafricaine, la Zambie et le Kenya :

4. Coordonner des actions en justice afin d'empêcher les levées de fonds et la diffusion de propagande par les dirigeants des FDLR et bloquer leur accès aux médias étatiques nationaux, dans les limites imposées par le droit national.

Deuxième priorité : réorienter la réforme du secteur de sécurité vers des résultats dans l'Est

A la MONUC et au gouvernement de la RDC :

5. Renforcer les FARDC dans les zones précédemment contrôlées par les FDLR en détachant du personnel de la MONUC pour l'encadrement et l'observation pour une période allant jusqu'à un an. Préparer leur remplacement par des unités de police et d'autres représentants de l'administration civile quand la situation sécuritaire se sera améliorée.
6. Augmenter les primes versées aux soldats impliqués dans les opérations conjointes; améliorer la formation des officiers; responsabiliser les militaires par le renforcement des mécanismes de justice et de police militaire, afin que les responsables de détournements de fonds ou de violation des droits de l'homme soient jugés et que les populations civiles soient mieux protégées.

Aux donateurs et autres partenaires régionaux du Congo impliqués dans la réforme du secteur de sécurité :

7. Réhabiliter en priorité les infrastructures des 8e, 9e et 10e régions militaires; réformer leurs systèmes de gestion, avec une attention particulière portée aux communications, au contrôle de l'armement et des munitions et à la gestion du personnel; élargir la mission de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de sécurité au Congo

(EUSEC), afin qu'elle puisse soutenir les politiques précitées, en coopération avec les partenaires régionaux volontaires.

8. Procurer l'expertise nécessaire à l'établissement d'une commission de contrôle au sein des FARDC afin d'éliminer progressivement les violateurs des droits de l'homme de la structure de commandement et des troupes et y conditionner le soutien financier et technique.

Troisième priorité : encourager la réconciliation et la sécurité humaine

Au gouvernement du Congo et aux bailleurs :

9. Investir d'importantes ressources dans la réintégration des anciens combattants par des programmes de reconstruction générateurs d'emplois et de formation professionnelle.
10. Augmenter les capacités d'arrestation, de détention et de jugement dans les Kivus et la Province orientale, particulièrement pour les violences sexuelles; mettre en place des unités de police et d'enquête spéciales, tout en faisant du recrutement et de la formation des femmes une priorité afin d'encourager la dénonciation des crimes sexuels et de faciliter les poursuites.
11. Intensifier les efforts de sensibilisation à destination des civils et des dirigeants militaires sur les crimes sexuels par la mise en place d'une campagne nationale contre les violences sexuelles; criminaliser et allonger la durée des peines dans les cas de viols et de violences sexuelles pour les coupables civils et militaires.

Aux membres du parlement congolais et aux organisations de la société civile congolaise :

12. Lancer un débat national sur la justice et la réconciliation afin de pouvoir construire un consensus autour de la création d'une commission vérité, justice et réconciliation pour examiner les crimes de masse commis dans le pays depuis 1991, et contribuer à panser les plaies de dix années de guerre dans l'Est congolais.

Aux administrations provinciales du Nord Kivu et du Sud Kivu :

13. Constituer une commission foncière afin de faciliter le retour paisible de tous les réfugiés et déplacés et d'empêcher que de nouveaux griefs suscitent des tensions ethniques.

Quatrième priorité : améliorer la gouvernance

Au gouvernement du Congo, aux institutions financières internationales et aux bailleurs :

14. Intensifier la formation et le déploiement du personnel des douanes et des accises dans les Kivus; envoyer des conseillers techniques étrangers dans les Kivus; soutenir l'engagement de poursuites en justice contre les fraudes fiscales sans discerner l'appartenance politique ou ethnique; renforcer les capacités d'audit et de contrôle des revenus fiscaux de l'administration; et conditionner strictement l'aide directe étrangère à la mise en œuvre de ces politiques.

A la MONUC, aux bailleurs et au gouvernement congolais :

15. Relancer une coopération active pour la production d'un cadre légal et administratif permettant la mise en place d'autorités provinciales efficaces et responsables, telles qu'elles sont prévues par la constitution dans ses dispositions sur la décentralisation.
16. Intensifier, en coopération avec la Commission électorale indépendante congolaise, la préparation

des prochaines élections locales une fois les cadres électoraux, légaux et de décentralisation établis.

Cinquième priorité : pérenniser la stabilisation des relations régionales

Au secrétariat de la Conférence internationale pour les Grands Lacs :

17. Mettre en place une commission chargée d'évaluer les relations régionales dans la région des Grands Lacs depuis 1991, avec pour objectif de déterminer les mesures nécessaires à la réconciliation régionale, à la reconnaissance et à la compréhension commune des crimes commis durant la période.
18. Mettre en place une commission conjointe afin d'identifier les projets économiques et les réglementations nécessaires au développement de la zone transfrontalière incluant la RDC, le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda; cette commission s'assurerait également que les mouvements migratoires dans la région ne soient pas sources de conflit.

Nairobi/Bruxelles, 11 mai 2009

CONGO : CINQ PRIORITES POUR UNE STRATEGIE DURABLE DE CONSTRUCTION DE LA PAIX

I. INTRODUCTION

La crise qui s'est déroulée à l'est de la République Démocratique du Congo (RDC) durant les cinq derniers mois de 2008 n'est toujours pas terminée. L'opération militaire commune lancée le 20 janvier 2009 par le Rwanda et le Congo contre les rebelles hutu rwandais des FDLR¹ n'a pas donné les résultats attendus, et l'intégration des insurgés du CNDP² dans l'armée nationale reste précaire. Plus de 850 000 personnes déplacées ne peuvent toujours pas retourner en sécurité dans leur village d'origine. L'accord du 23 mars entre le gouvernement congolais et le CNDP ne doit pas demeurer un engagement de plus pour la paix, supporté seulement par de vagues promesses de réconciliation et de meilleure gouvernance sans garanties d'un changement fondamental de la politique de Kinshasa. L'accord fut négocié par des représentants du CNDP choisis par Kigali et dont certains restent loyaux à l'ancien leader du CNDP désormais en disgrâce, Laurent Nkunda.

Le volet inachevé du processus de paix au Congo – la construction de la paix dans les provinces du Kivu – doit être abordé de manière décisive à travers la mise en œuvre d'une stratégie globale avant les élections générales de 2011. Les facteurs qui ont nourri seize années de crise à l'Est du pays sont connus. L'effondrement rapide du régime du président Mobutu au début des années 1990, en même temps que se déroulait le génocide rwandais, mena aux interventions militaires du Rwanda et de l'Ouganda. L'objectif initial des deux pays qu'était la poursuite des ex-FAR/Interahamwe fut détourné par l'émergence d'une volonté d'extension de leurs sphères d'influence à l'Est du Congo et l'instrumentalisation de différentes milices. L'absence de volonté politique de Kinshasa à désarmer les rebelles hutu rwandais, améliorer la gouvernance politique et économique et à construire une paix véritable avec ses voisins de l'Est a contribué à la crise actuelle dont les

prémices pouvaient s'observer lors de la période de transition de 2003 à 2006 menant aux premières élections présidentielles en RDC. Durant ces années de stabilité apparente, les tensions entre les communautés n'ont cessé de s'amplifier au prix d'un bilan humain catastrophique.

La nouvelle coopération entre le Congo et le Rwanda offre une occasion unique d'obtenir de réels progrès dans la stabilisation durable de la région des Grands Lacs et la construction d'une paix véritable aux Kivu. L'opération militaire conjointe contre les FDLR au Nord Kivu a démontré la capacité des deux pays à travailler ensemble. Pourtant, construire la paix dans cette région charnière de l'Afrique centrale requière davantage qu'une offensive de cinq semaines contre les groupes armés étrangers et qu'un processus d'intégration militaire des milices congolaises organisé à la hâte. Il est nécessaire de s'attaquer aux causes politiques et économiques de la crise sur lesquelles se sont appuyés les insurgés de Nkunda et les Mayi-Mayi congolais pour justifier un règne de terreur entretenu par des assassinats, des pillages, des recrutements d'enfants soldats et du travail forcé. Ce rapport, fondé sur une analyse des faiblesses de l'approche actuelle, propose des priorités et des choix politiques afin de mettre en œuvre une stratégie globale.

¹ Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR)

² Congrès national pour la défense du peuple (CNDP).

II. UNE NOUVELLE CRISE CONGOLAISE

La crise du Nord Kivu qui s'est déroulée d'août à novembre 2008 résultait directement de l'échec des processus de paix de Nairobi et de Goma.³ Le communiqué de Nairobi du 9 novembre 2007 et la conférence de Goma de janvier 2008 avaient abouti à un arrêt temporaire des combats entre l'armée congolaise et l'insurrection de Nkunda, ainsi qu'à un nouveau cadre pour la stabilisation des relations entre le Congo et le Rwanda. L'absence d'une réelle volonté politique et l'insuffisance de la pression internationale ont néanmoins provoqué l'échec des deux processus. En juillet 2008, le CNDP comme les FARDC massaient des troupes le long des lignes de front et la population de la province se préparait à une nouvelle confrontation.

A. LA REPRISE DES COMBATS A GRANDE ECHELLE

Les principaux combats reprirent le 28 août, causant plus de 100 victimes et provoquant 100 000 nouveaux déplacés en seulement quelques jours.⁴ A la suite d'une attaque des FARDC contre ses positions dans le Masisi

³ Le communiqué de Nairobi du 9 novembre 2007 était à l'époque la déclaration d'intention la plus avancée à laquelle étaient parvenus le Rwanda et le Congo, fondé sur une approche commune du désarmement des FDLR et sur la normalisation de leurs relations. Outre que le communiqué réitérait la nécessité de respecter la souveraineté de chaque Etat, de s'abstenir de tout acte qui puisse être perçu comme hostile et d'établir des contrôles stricts sur les frontières communes, il avait pour principale innovation, au niveau politique, la reconnaissance par Kigali de la menace que représentait le CNDP pour la sécurité du Congo et l'engagement du Rwanda à ne pas supporter l'insurrection de Nkunda. Simultanément, le gouvernement congolais s'engageait à préparer pour le 1er décembre 2007, avec l'assistance de la MONUC, un plan détaillé pour que les ex-FAR/Interhamwe soient désarmées. La conférence de Goma sur la paix, la sécurité et le développement pour le Nord et le Sud Kivu était conçue pour sortir de la crise latente et était une alternative aux campagnes militaires du gouvernement en 2007 qui avaient échoué à mettre fin à l'insurrection de Nkunda. L'accord du 21 janvier 2008 assurait un cessez-le-feu général, le désengagement des troupes et la création de zones tampons démilitarisées. Tous les groupes armés s'engageaient à participer au processus d'intégration militaire, alors le gouvernement congolais s'engageait pour sa part à présenter un avant-projet de loi d'amnistie au parlement couvrant les crimes politiques commis depuis juin 2003.

⁴ Voir « RDC, Nord Kivu : les guerres derrière la guerre », Institut Pole, Goma, 26 septembre 2008.

et le Rutshuru, le CNDP contre-attaqua et mis l'armée congolaise en déroute. Comme par le passé, les FARDC ont sollicité le soutien des FDLR et des groupes mayi-mayi tout en mobilisant les populations contre les Tutsi dans les camps de déplacés, contre les résidents d'origine rwandaise vivant à Goma, la capitale de la province du Nord Kivu, et contre les casques bleus de la MONUC, accusés de collaborer avec le CNDP parce qu'ils ne les attaquaient pas.⁵ La MONUC appela très rapidement à une cessation immédiate des activités et réussit à obtenir un arrêt temporaire des combats le 11 septembre.

A la suite d'une réunion à Goma entre le président Kabila, les responsables du gouvernement, le président de l'Assemblée nationale, Vital Kamerhe, et la médiation internationale mis en place par le processus de Nairobi, un plan de désengagement fut convenu dans lequel la MONUC était chargée de garantir son application et de contrôler les mouvements de troupes. Le CNDP conditionna sa participation à l'ouverture de pourparlers directs avec le gouvernement en dehors du cadre du programme Amani,⁶ une condition que Kinshasa rejeta catégoriquement.⁷ La suspension des hostilités fut donc de courte durée. Le 15 septembre, les positions du CNDP à Ngungu furent attaquées par les FDLR et le mouvement des Patriotes résistants congolais (PARECO), une coalition de groupes mayi-mayi et de milices hutu,⁸ alors que des affrontements éclataient également à Bweremana. Le 23 septembre, le CNDP attaquait Sake, ouvrant la voie pour progresser sur Goma,⁹ seulement 20 km plus à l'est, tandis que les FARDC s'empressaient de reprendre Rutshuru que le CNDP avait accepté d'évacuer selon les termes du plan de désengagement.¹⁰

⁵ Les administrateurs locaux furent alertés d'une attaque surprise de l'armée nationale par des SMS provenant de Goma. Les SMS leur disaient de déplacer les populations vers les positions du gouvernement. Voir Onesphore Sematumba, « Les populations du Nord-Kivu : la survie entre les lignes ! », Institut Pole, Goma, 26 septembre 2008.

⁶ Le 2 février 2008, le président Kabila a créé par décret présidentiel le programme de paix « Amani » destiné à mettre en œuvre les recommandations de la conférence de Goma pour le Nord et le Sud Kivu.

⁷ Voir « Fourth special report of the Secretary-General on the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of Congo », 21 novembre 2008, S/2008/728, p. 2.

⁸ Voir « Who is Pareco », de David Barouski, World News Journal, 6 novembre 2008.

⁹ « Nouveaux combats en RDC », Agence France-Presse, 24 septembre 2008.

¹⁰ Voir « Security situation for 25 September 2008 », MONUC, 26 septembre 2008, www.monuc.org.

L'escalade de la crise aboutit rapidement à des échanges d'accusations entre Kinshasa et Kigali, illustrant l'échec du processus de Nairobi. Quoiqu'il ait toujours nié son soutien à l'insurrection de Nkunda, le président rwandais Kagame déclarait le 6 septembre au quotidien belge *Le Soir* que Nkunda était fondé à prendre les armes contre le gouvernement congolais puisque le président Kabila avait donné priorité à une résolution de la crise par la force.¹¹ Le 6 octobre, les autorités de la RDC accusaient le Rwanda de soutenir les forces de Nkunda dans l'Est et de renforcer ses propres positions militaires à Bunagana et Kibumba, le long de la frontière entre les deux pays. Kabila avait auparavant déclaré que Kagame était directement responsable de la violence dans les Kivus.¹²

Début octobre, le CNDP fit monter les enchères en appelant à la « libération » du Congo, en contestant la légitimité des institutions nationales et en remettant en question les contrats économiques passés avec la Chine.¹³ La crise s'aggrava encore davantage à partir du 8 octobre à Rutshuru.¹⁴ Le CNDP intensifiait son recrutement forcé de civils, nommait une nouvelle administration territoriale et démantelait et incendiait les camps de déplacés dans les territoires sous son contrôle.¹⁵ Le 9 octobre, il attaquait et occupait pendant 48 heures la base militaire des FARDC de Rumangabo où il parvint à saisir d'importantes quantités d'armes lourdes et de munitions avant de les transférer dans ses sanctuaires des territoires de Rutshuru et de Masisi.¹⁶

Au même moment, les relations entre le Rwanda et le Congo se dégradèrent spectaculairement. Après avoir réinvesti le camp militaire de Rumangabo le 13 octobre, le commandement des FARDC affirma avoir récupéré sur des combattants capturés du CNDP des francs rwandais, des cartes d'identité rwandaises, ainsi que des armes et de nombreux autres équipements démontrant apparemment l'origine rwandaise de certaines

unités du CNDP.¹⁷ Le ministère des Affaires étrangères congolais accusa le Rwanda d'agression tandis que le parlement de Kigali rentra à son tour dans la guerre des mots en annonçant que le Rwanda n'accepterait pas des incursions de génocidaires sur son territoire. Les responsables rwandais ajoutaient que l'insurrection du CNDP était une question congolaise qui n'impliquait pas le Rwanda.¹⁸

L'apogée de cette confrontation fut atteinte le 26 octobre quand des attaques coordonnées du CNDP anéantirent de nombreuses positions FARDC. Les insurgés reprirent Rumangabo¹⁹ et la ville de Rutshuru en progressant vers Goma. Lors de l'attaque du camp de Rumangabo, le CNDP reçut un soutien direct de l'armée rwandaise (RDF) qui prit la forme de tirs de chars rwandais à partir du poste frontalier de Kabuhanga.²⁰ Alors que les troupes du CNDP approchaient, la MONUC restait seule à pouvoir défendre la ville de Goma. Les unités des FARDC s'étaient dispersées sans combattre, pillant et violant avant de fuir vers le sud. Les commandants militaires de la 8ème région militaire du Nord Kivu furent les premiers à fuir la ville pour se réfugier à Bukavu, la capitale de la province du Sud Kivu, suivis de près par les unités de la Garde Républicaine. La pression diplomatique des Etats-Unis, de l'Afrique du Sud et des partenaires européens du Rwanda incita finalement Nkunda à déclarer un cessez-le-feu unilatéral le 29 octobre et à stopper la progression de ses forces aux portes de Goma.²¹ Elles furent déployées à 19km au nord de la ville tandis que des combats sporadiques dans le Masisi et le Rutshuru continuaient jusqu'au milieu du mois de novembre.

La crédibilité de la MONUC a été grandement entamée par son incapacité à empêcher l'offensive du CNDP et à mettre un terme aux agressions répétées des deux parties sur les civils. Aligné sur la position

¹¹ « Guerre du Kivu : feu vert de Kagame à Nkunda », *Le Potentiel*, 9 octobre 2008.

¹² « Kabila accuse directement Kagame face aux élucubrations de Nkundabatware », 6 octobre, 2008, www.digitalcongo.net.

¹³ Voir Laurent Nkunda Mihigo, « Déclaration politique du CNDP », 1 octobre 2008; « Nkunda en RD Congo attaque la Chine pour renforcer son prestige politique », Agence France-Presse, 19 novembre 2008.

¹⁴ « Rutshuru : combats à l'arme lourde entre FARDC et CNDP depuis ce matin », Radio Okapi, 8 octobre 2008.

¹⁵ « Tongo : les affrontements se poursuivent entre FARDC et CNDP », Radio Okapi, 13 octobre 2008.

¹⁶ « Rutshuru : les FARDC reprennent Rumangabo », Radio Okapi, 10 octobre 2008.

¹⁷ « Kinshasa : La tension monte d'un cran au Nord-Kivu », Agence Rwandaise d'Information, 25 août 2008.

¹⁸ « DR Congo rebels "stalling talks" », BBC News, 11 décembre 2008.

¹⁹ « Reconquête de Rumangabo : la MONUC appelle le CNDP au respect des zones de désengagement », Radio Okapi, 26 octobre 2008 ; « DR Congo rebels seize army camp », BBC News, 26 octobre 2008 ; Entretiens de Crisis Group, représentation diplomatique de pays occidental, New York, octobre 2008.

²⁰ Voir « Rapport final du Groupe d'Experts sur la République démocratique du Congo », S/2008/773, 12 décembre 2008 : « UN says Rwanda tanks fired at Congo », Associated Press, 4 novembre 2008.

²¹ « Les rebelles congolais déclarent un cessez-le-feu pour éviter la 'panique à Goma' », Agence France-Presse, 29 octobre 2008; « Les EU mettent en garde les rebelles de RDC de rester en dehors de Goma », Agence France-Presse, 30 octobre 2008.

de Kabila, Alan Doss, le chef de la MONUC et Représentant spécial des Nations Unies, avait sollicité le 3 octobre un renforcement des capacités militaires de la mission des Nations unies pour appuyer les opérations contre le CNDP et les FDLR.²² L'embarras des responsables de la MONUC et la confusion qui régnait au sujet de la stratégie de la mission menèrent à la démission du nouveau commandant des forces, le lieutenant général espagnol Vicente Diaz de Villegas y Herreria, en désaccord personnel avec la direction politique de la MONUC.²³ Sur le terrain, les casques bleus faisaient face à la colère des civils qui les accusaient d'avoir fait si peu pour les protéger. La mission des Nations unies était devenue la cible des accusations de toutes les parties tandis que les affrontements se poursuivaient. Le 4 novembre, un face-à-face entre le CNDP et le PARECO provoqua la mort de 74 civils à Kiwanja.

B. LE COUT HUMAIN

La reprise des affrontements armés à la fin août 2008 a entraîné une nouvelle crise humanitaire, jetant sur les routes plus de 250 000 déplacés supplémentaires dans le Nord Kivu. Entre janvier et août 2008, la Coalition pour le plaidoyer pour le Congo (Congo Advocacy Coalition) a comptabilisé 200 meurtres²⁴ de civils pris dans le feu des combats ou victimes d'exécutions sommaires, en particulier dans les territoires de Masisi et de Rutshuru.²⁵ De la reprise des combats en août 2008 jusqu'à novembre 2008, une centaine de civils furent tués et plus de 200 furent blessés dans les combats entre les forces du CNDP et les FARDC. Ces civils ont été soit piégés dans la zone de combats, soit délibérément pris pour cible.²⁶ La violence sexuelle a été utilisée à grande échelle comme une arme de guerre et les représailles par des groupes armés contre

les communautés ennemies ont sérieusement affaibli les chances de réconciliation locale.

L'impunité dont bénéficient le CNDP et les FARDC est presque absolue et contribue dangereusement à l'aggravation des tensions entre les communautés. Des massacres ont régulièrement été commis sur des bases ethniques, opposant les Tutsi congolais aux Hutu et les Banyarwanda aux Hunde, Nyanga ou Nande. Pendant le massacre de Kiwanja début octobre, les combattants mayi-mayi et les FDLR ciblèrent d'abord les résidents tutsi. Quand les rebelles de Nkunda rétablirent leur contrôle sur la ville, ils ordonnèrent à la population (environ 30 000 personnes) de quitter leur village. Ceux qui refusaient furent systématiquement assassinés.²⁷

Le cessez-le-feu en place durant les huit premiers mois de 2008 fut seulement rompu par des heurts relativement mineurs entre les milices et les FARDC. Cependant le recrutement par les groupes armés, à la fois volontaire et forcé, augmenta après avril. Seulement 507 enfants soldats ont été démobilisés entre janvier 2008 et août 2008, tandis que l'enlèvement et le recrutement forcé d'enfants se prolongeait.²⁸ Dans les premières semaines de novembre notamment, 37 enfants furent enrôlés par les milices mayi-mayi dans la ville de Rutshuru.²⁹ La destruction de bâtiments scolaires rendit l'accès à l'éducation particulièrement difficile, contribuant à l'accélération brutale du recrutement d'enfants soldats par les groupes armés et leur utilisation comme main d'œuvre forcée. Les combats à Rutshuru, en particulier, ont causé la fermeture de la plupart des écoles, laissant 150 000 enfants vulnérables.³⁰

Une conséquence directe de la détérioration sécuritaire fut la suspension forcée des opérations humanitaires internationales.³¹ Certains réseaux de transport deve-

²² Voir « Update Report no. 1, Democratic Republic of the Congo », Conseil de sécurité des Nations unies, 14 octobre 2008.

²³ « Le commandant des forces des Nations unies en RD Congo démissionne. » Reuters Africa, 27 octobre 2008 : « Le commandant se serait inquiété que la MONUC ne remettait pas en cause la politique hasardeuse de Kinshasa et ses attaques inefficaces contre les forces de Nkunda, et qu'elle envisageait même de supporter ces attaques. »

²⁴ Document disponible en anglais sur : www.globalwitness.org/media_library_get.php/639/1243444945/congo_advocacy_coalition_update_july_2008_english.pdf.

²⁵ www.rdc-humanitaire.net/f/article.php?id_article=1136.

²⁶ Voir « RD Congo : Les civils attaqués ont un besoin urgent de protection », Human Rights Watch, 7 novembre 2008. Document disponible sur : www.hrw.org/en/news/2008/11/07/dr-congo-civilians-under-attack-need-urgent-protection.

²⁷ Voir « DR Congo : New Attacks on Civilians », Human Rights Watch, 6 novembre 2008, document disponible sur www.hrw.org/en/news/2008/11/06/dr-congo-new-attacks-civilians ; et « La guerre du nord-Kivu au-delà des clichés », Institut Pole, Goma, 24 novembre 2008.

²⁸ Voir « Tuerie à Kiwanja : l'incapacité des NU à protéger les civils », Human Rights Watch, décembre 2008. Des douzaines d'enfants auraient été recrutés depuis octobre dernier, des journalistes étrangers voyageant au nord de Kanyabayonga après la défaite mayi-mayi à Kiwanja virent de nombreux enfants parmi eux, dont certains semblaient avoir moins de 12 ans.

²⁹ Voir « RD Congo : Les civils attaqués ont un besoin urgent de protection », Human Rights Watch, 7 novembre 2008.

³⁰ Entretien de Crisis Group, responsable humanitaire, Goma, août 2008.

³¹ Par exemple, le Conseil norvégien pour les réfugiés, Concern, Save the Children ont suspendu leur aide humanitaire dans les premières semaines d'août entre Mema et Kisuma. Entre-

nus trop dangereux ont rendu impossible la distribution d'aide aux populations. Les travailleurs humanitaires furent la cible de miliciens : les 36 attaques recensées contre les personnels des ONG (le plus souvent dans des embuscades) entre janvier et août 2008³² enrayèrent un peu plus la distribution de l'assistance, isolèrent des villages et causèrent de nouvelles vagues de déplacements.

Les résidents des camps de déplacés ont été harcelés, forcés à travailler, taxés illégalement, violés, battus et parfois tués pour leurs cultures ou pour la nourriture obtenue des organisations humanitaires.³³ Les coupes drastiques dans l'aide alimentaire ont aggravé la malnutrition et ont forcé la population à recourir à des trafics illégaux et à la prostitution pour survivre.³⁴ En raison de l'afflux massif de nouveaux déplacés, une épidémie de choléra toucha les camps de déplacés autour de Goma et des zones avoisinantes. Des maladies infectieuses liées au manque d'hygiène et aux difficultés d'accès à une eau de consommation propre sont apparues.³⁵ Les communautés d'accueil dans le Nord Kivu, qui dans le passé avaient assisté presque les trois quarts de la population déplacée,³⁶ ont manqué de ressources et d'infrastructures pour soutenir autant de réfugiés.

La violence sexuelle s'est développée sans discernement et dans des proportions inédites durant les dernières années. Un recensement de l'UNICEF et des centres médicaux affiliés indique que sur 18 505 personnes traitées pour des violences sexuelles durant les dix premiers mois de 2008, 30% étaient des enfants.³⁷ En juin 2008, 2 200 cas de viol furent enregistrés au Nord Kivu. Ces chiffres représentent une fraction des victimes d'abus sexuels puisqu'ils ne comptabilisent que

celles qui ont eu la possibilité et la volonté de témoigner ou de chercher assistance.

La situation s'avère encore plus dramatique au Sud Kivu. De janvier à septembre 2007, l'hôpital Panzi de Bukavu avait enregistré 2 773 viols dont 2 447 attribués aux FDLR.³⁸ Un groupe de déserteurs des FDLR associé à la milice Rasta fut identifié comme le principal responsable d'une vague de viols et de mutilations génitales opérés contre les femmes congolaises du Sud Kivu que certains analystes ont assimilée à une tentative de nettoyage ethnique visant à asseoir une domination territoriale.³⁹

En dépit d'une condamnation internationale sans précédent de la violence sexuelle, l'impunité reste totale. Les comptes rendus de la société civile⁴⁰ montrent que l'armée nationale et la police ont chacune été coupables de violence sexuelle. A la différence des civils, les éléments des forces de sécurité n'encourent pas de risque de poursuite judiciaire. Un accroissement des crimes sexuels commis pas des mineurs fut également observé par les ONG membres de la sous-commission provinciale sur les violences sexuelles à Goma : 90% des mineurs en prison avaient été reconnus coupables de viols. Médecins sans frontières (MSF) rapporta une augmentation de la violence sexuelle domestique à la fin 2007.⁴¹ En résumé, une profonde normalisation de la violence contre les femmes est apparue et menace les fondations des relations sociales dans les provinces du Kivu.

tien de Crisis Group, responsable humanitaire, Goma, août 2008.

³² « RDC : processus de paix fragile, civils en danger », Oxfam Belgique, 31 juillet 2008. Document disponible sur : www.oxfamsol.be/fr/article.php?id_article=1233.

³³ « Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Democratic Republic of the Congo : Escalating displacement in North Kivu despite ceasefire agreement, 30 September 2008 », p. 6, www.unhcr.org/refworld/docid/48e31fd52.html.

³⁴ Entretien de Crisis Group, responsable humanitaire, Goma, août 2008.

³⁵ Les cas de choléra se multiplièrent par trois dans certaines aires et jusqu'à 150 fois en une semaine. « N. Kivu Situation Report », UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 13 novembre 2008, <http://ochaonline.un.org>.

³⁶ Refugees International, 19 mai 2008, www.refugeesinternational.org.

³⁷ www.humanrights.se/upload/files/2/Rapporter%20och%20seminariedok/DRC%20SGBV%20Mission%20Report%20FINAL.pdf.

³⁸ « Données sur les cas de violences sexuelles par auteur entre janvier et septembre 2007 », Hôpital général et régional de Panzi, Bukavu, mimeo 2008.

³⁹ Les principaux responsables pour le nombre élevé de viols rapportés au Sud Kivu sont les membres de groupes armés étrangers tels que les Hutu rwandais du FDLR/Rasta qui organisent des attaques systématiques de villages situés dans le groupement de Kanyola, territoire des Walungu, durant lesquelles les jeunes filles et les femmes sont enlevées. Entre décembre 2006 et mars 2007, il y a eu 89 attaques de ce genre. Les victimes sont emmenées durant des mois dans des zones vastes et inaccessibles, principalement au nord-est de Bukavu (Bunyakiri, Kanyola, Kalonge et Nindja). Elles deviennent alors soit des esclaves sexuelles, subissant des viols collectifs, soit des « épouses » mariées de force. « The Human Rights Situation in the Democratic Republic of Congo (DRC) during the period January to June 2007 », UN Human Rights Office for the Democratic Republic of Congo (UNHRO), biannual report, point 88.

⁴⁰ « Statistiques de la criminalité sexuelle », Rejusco, Goma, juin 2008, <http://rejusco.org>.

⁴¹ www.humanrights.se/upload, op. cit., p.17.

C. L'INTERNATIONALISATION DE LA GESTION DE LA CRISE

L'effondrement total des FARDC face aux attaques du CNDP et l'incapacité de la MONUC à contenir la crise ont remis au goût du jour la perspective d'une nouvelle intervention étrangère. Kabila a activement recherché un support militaire extérieur, à la fois de l'Union européenne et du principal partenaire militaire régional du gouvernement, l'Angola. Une intervention angolaise aurait signifié le risque d'une escalade régionale du conflit en entraînant en réponse une incursion rwandaise. Des troupes européennes ont été déployées à Bunia en 2002 où elles jouèrent un rôle majeur dans la fin des violences interethniques, et à Kinshasa en 2006 où elles assurèrent la sécurité des élections présidentielles.

L'escalade de la crise en septembre-octobre 2008 déclencha l'ouverture d'un ballet diplomatique peu concluant. Aucun acteur international n'était prêt à exercer une pression suffisante sur Kinshasa et sur le CNDP, directement ou par l'intermédiaire de Kigali, pour inverser leur politique dans le Nord Kivu et obtenir d'eux le respect des engagements inclus une année auparavant dans la déclaration de Nairobi. A la fin du mois de septembre 2008, les Etats-Unis ont essayé sans succès de persuader Kabila et Kagame de se rencontrer à l'Assemblée générale des Nations unies à New York. Washington soumit bien un plan de paix aux deux parties, mais aucun poids politique ne venait appuyer cette initiative.⁴² Jean Ping, président de la Commission de l'Union africaine, visita le Congo à la mi-octobre et promit la nomination d'un représentant politique pour Goma mais ne lui ne délivra pas de message ferme aux protagonistes.

Le 21 octobre 2008, Kabila a officiellement sollicité le déploiement d'une force multinationale auprès de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) lors d'une réunion de son organe politique, de défense et sécurité à Mbabane.⁴³ La présence constatée de soldats parlant le portugais dans la 18ème brigade des FARDC au début de septembre alimenta une rumeur sur l'intervention de troupes angolaises dans la province du Nord Kivu.⁴⁴ Toutefois, Washing-

ton ne muscla le ton de ses messages à Kigali qu'à la suite des tirs des chars rwandais, le 3 octobre 2008, sur les positions FARDC à Kibumba. Jendayi Frazer, alors sous secrétaire d'Etat aux Affaires africaines des Etats-Unis, fut dépêchée dans la région et déclara pour la première fois qu'elle « n'avait pas de preuve que le Rwanda combattait directement dans l'Est du Congo mais nous pensons que le territoire rwandais a été utilisé pour fournir un support au CNDP ».⁴⁵

Les états membres de l'UE ne furent pas plus convainquants. Dans une tentative de facilitation du dialogue à la fin octobre 2008, Alan Doss et Roland Van de Geer, l'Envoyé spécial de l'UE pour les Grands Lacs, donnèrent au CNDP des garanties que Kinshasa ouvrirait des pourparlers directs avec sa direction. Quelques jours plus tard, le ministre congolais de la communication, Lambert Mende, déclarait que son gouvernement ne négocierait pas avec Nkunda, entraînant le rejet par le CNDP de la médiation de l'UE.⁴⁶ Les ministres des Affaires étrangères anglais et français visitèrent conjointement la région des Grands Lacs au début du mois de novembre 2008 pour démontrer leur solidarité avec les victimes de la crise et essayer de maintenir un minimum de contrôle sur la situation. Ils ne purent cependant se mettre d'accord sur les moyens de résoudre la crise, ni exercer des pressions significatives sur Kinshasa et Kigali.⁴⁷

Pendant un temps, les ministres des Affaires étrangères belge et français ont soutenu le déploiement d'une force européenne pour assister les casques bleus et contenir la crise jusqu'à l'arrivée d'un renforcement de la MONUC. Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, écrivit à Javier Solana, le Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et la sécurité commune pour solliciter un tel soutien. Mais l'Angleterre, l'Allemagne et d'autres Etats membres craignaient la

processus d'intégration de l'armée à la base aérienne de Kito-na dans le Bas-Congo. Ils étaient jusqu'à 40% dans la 18ème brigade des FARDC déployés dans le Nord Kivu. Cependant, des rapports crédibles montrent aussi le déploiement d'éléments angolais de reconnaissance et de renseignement dans le Kivu en septembre 2008 et le positionnement des troupes angolaises à Kamina, Kisangani et Lubumbashi en novembre. Entretiens de Crisis Group, FARDC et officiers du service de renseignement régional ; novembre 2008.

⁴² Entretiens de Crisis Group, membres de la représentation permanente à l'ONU, New York, septembre 2008.

⁴³ « Sommet du Swaziland : Kabila implique la SADC face à l'agression », www.digitalcongo.net, 23 octobre 2008 ; voir « Twenty-Fourth special report of the Secretary-General », op. cit., p. 4.

⁴⁴ Le rapport vint des troupes uruguayennes de la MONUC. Des descendants, formés en Angola, de gendarmes katangais furent envoyés au Congo durant la transition et inclus dans le

⁴⁵ « Les EU mettent en garde les rebelles de RD Congo de rester hors de Goma », Agence France-Presse, 30 octobre 2008.

⁴⁶ « Malu-Malu : Laurent Nkunda manque de moyens pour renverser le gouvernement », Agence de presse du Congo, 27 novembre 2008 ; « Rebel leader threatens to extend fighting to Congo capital », 4 novembre 2008, www.guardian.co.uk/world/2008/nov/04/congo-nkunda.

⁴⁷ « Le Rwanda freine les efforts occidentaux pour résoudre la crise congolaise », Agence France-Presse, 4 novembre 2008.

défiance de Kigali et ne souhaitaient pas risquer de vies européennes au Congo. Ces pays s'opposèrent au projet qui n'avait pas reçu l'aval de la présidence française de l'UE.⁴⁸ Le malaise européen atteint un sommet lorsque Hervé Morin, le ministre français de la Défense, exprima son appui à un déploiement angolais pour renforcer les FARDC au même moment que le sommet européen de Marseille du 3 novembre 2008 enterrait l'idée d'une force européenne.⁴⁹

Au milieu de la confusion internationale, l'initiative la plus heureuse pour contenir la crise et relancer un processus politique crédible fut la nomination le 3 novembre 2008 d'Olusegun Obasanjo, l'ancien président nigérian, comme Envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la région des Grands Lacs. Quatre jours plus tard se tint à Nairobi une réunion au sommet à laquelle assistaient Kabila, Kagame, Ban Ki-moon, le président de l'Union africaine (UA), et ceux du Burundi, du Kenya, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie et de l'Ouganda. Ce sommet mandatait Obasanjo pour « se concentrer sur le défi à la paix et à la sécurité posé par la présence continue et les activités de groupes armés illégaux dans la partie orientale du Congo et sur le rétablissement de la confiance entre la République Démocratique du Congo et ses voisins ».⁵⁰

Les conclusions du sommet annonçaient qu'Obasanjo et Benjamin Mkapa,⁵¹ l'Envoyé spécial des pays des Grands lacs, conduiraient la médiation pour trouver une solution politique fondée sur le communiqué de Nairobi de 2007 et sur l'accord de Goma de 2008. Leur mandat les appelait à informer régulièrement le président de l'Initiative régionale des Grands Lacs, le président kenyan Kibaki, ainsi que l'UA et Ban Ki-moon. Les participants au sommet appelaient l'ONU et toutes les agences humanitaires à maintenir et à accroître leur aide jusqu'à ce que la tragédie humaine prenne fin.⁵²

Très rapidement, Obasanjo fit une tournée dans la région en vue d'une cessation permanente des hostilités. Il rencontra le président angolais José Eduardo dos Santos le 14 novembre 2008. L'Angola s'engageait

officiellement à ne pas envoyer de troupes au Congo hormis sous un drapeau de la SADC, en dépit d'une déclaration antérieure du vice-ministre des Affaires étrangères selon laquelle des troupes étaient en route. La SADC, en réunion à Sandton le 9 novembre 2008, avait décidé d'envoyer sur le terrain des experts militaires pour évaluer la situation. En fonction des conclusions de leur rapport, des soldats de la paix angolais et sud africains pouvaient éventuellement être déployés.⁵³ Jusqu'à la visite d'Obasanjo, l'Angola n'avait donc pas écarté la possibilité d'intervenir unilatéralement.

Obasanjo rencontra ensuite Kabila à Kinshasa, Kagame à Kigali et Nkunda chez lui à Jomba, à 80km de Goma. Nkunda reconnut Obasanjo comme le médiateur officiel et ils convinrent ensemble de la mise en application d'un cessez-le-feu immédiat. Obasanjo annonça également que le Congo acceptait à présent de rentrer en négociations avec Nkunda. Le 18 novembre 2008, le CNDP procédait à un retrait unilatéral jusqu'à 40km de Goma le long des axes Kanyabanyonga-Nyanzale et Kabasha-Kiwanja. Le CNDP menaçait toutefois de se redéployer si les forces du gouvernement et ses alliés, les FDLR et les Mayi-Mayi, occupaient la zone évacuée.

A la fin de l'année 2008, des progrès purent être observés dans les relations entre Kigali et Kinshasa. Le 5 décembre 2008, à la suite d'une première série de pourparlers bilatéraux secrets, entrepris sans participation internationale apparente, les ministres des Affaires étrangères annonçaient un plan commun pour une action militaire contre les FDLR ainsi que l'accord du Congo pour ouvrir un dialogue direct avec le CNDP sous la médiation d'Obasanjo et de Mkapa. Kabila et Kagame exprimèrent leur satisfaction, à la fois publiquement et en privé, sur leur propre dialogue qu'ils considéraient comme primordial pour la stabilité régionale. Toutefois, les pourparlers qui commencèrent à Nairobi le 8 décembre aboutirent rapidement à une impasse. Le CNDP insistait pour aller au-delà de la crise du Nord Kivu et aborder les questions de gouvernance nationale et revoir les contrats économiques signés par le Congo avec la Chine.⁵⁴

⁴⁸ « Kouchner says EU not sending troops to Congo », Associated Press, 30 octobre 2008.

⁴⁹ « RD Congo : Les rendez-vous se multiplient pour sortir le pays de la crise », Radio France Internationale, 3 novembre 2008 ; « Les rebelles prennent d'autres villes », *La Libre Belgique*, 7 novembre 2008.

⁵⁰ Voir « Fourth special report of the Secretary-General », op. cit., p. 5.

⁵¹ Mkapa a été président de la Tanzanie de 1995 à 2005.

⁵² « Ban calls for urgent measures to end DR Congo crisis at Nairobi summit », UN News Centre, 7 novembre 2008.

⁵³ « La SADC envoie des experts militaires », Agencia de Informacao de Mocambique, 11 novembre 2008.

⁵⁴ Entretien de Crisis Group, membre de l'équipe de facilitation, décembre 2008.

III. L'INITIATIVE DU CONGO ET DU RWANDA

A partir de la fin du mois d'octobre 2008, les ministres des Affaires étrangères rwandais et congolais firent d'intenses navettes diplomatiques pour réduire les tensions entre leurs deux capitales.⁵⁵ Cette diplomatie, encouragée par leurs partenaires respectifs, mena à la préparation d'un plan militaire commun pour désarmer les FDLR. Ce plan fut élaboré les 25-26 novembre par le chef d'état-major général rwandais, le général James Kabarebe, et le chef de la Police nationale congolaise, le général John Numbi.⁵⁶ Le 5 décembre, les ministres des Affaires étrangères annoncèrent l'existence de ce plan lors d'une cérémonie publique à Goma. Le texte et les détails du plan sont restés confidentiels et n'ont jamais été communiqués à la MONUC. Entre la mi-décembre et le début janvier 2009, des négociations bilatérales à huis clos furent menées pour préparer l'exécution d'une campagne militaire conjointe contre les FDLR, l'intégration des combattants du CNDP dans l'armée nationale congolaise et la neutralisation de Nkunda.

A. UNE OPERATION MILITAIRE COMMUNE ET LA CHUTE DE NKUNDA

Le 4 janvier 2009, le marché conclu entre Kigali et Kinshasa entra en application. Le chef militaire de l'état-major du CNDP, le général Bosco Ntaganda, annonça que Nkunda avait été démis de ses fonctions de président du groupe et déclara son intention d'aider le Rwanda et le Congo dans leur action contre les FDLR.⁵⁷ Le Rwanda avait été embarrassé par l'évolution du comportement de Nkunda depuis plusieurs mois tandis que Kabila avait une longue histoire d'antagonisme personnel à son égard. Kigali subit une augmentation de la pression diplomatique quand Beijing fit connaître son irritation au sujet des allégations lancées par Nkunda concernant les bénéficiaires des contrats économiques signés entre la Chine et le Congo.⁵⁸

Le général Numbi, que Kabila avait chargé dans le passé et à maintes reprises de mener des négociations discrètes avec les dirigeants du CNDP, organisa les détails techniques de l'éviction de Nkunda de concert avec Bosco Ntaganda. Ce dernier aurait reçu d'importantes sommes d'argent de Kinshasa, des encouragements de Kigali et une garantie que le Congo lui accorderait une amnistie et le protégerait contre les poursuites judiciaires de la Cour pénale internationale (CPI).⁵⁹ Innocent Kayina (alias India Queen), un compagnon de route de Bosco Ntaganda durant l'époque où celui-ci opérait en Ituri, était détenu à la prison de Makale à Kinshasa pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Il fut relâché conformément à l'accord négocié.⁶⁰

Nkunda essaya de résister à son éviction mais le 18 janvier 2009, son règne sur le CNDP s'achèva brutalement. Lors d'une conférence de presse surprise à Goma, en présence d'une délégation congolaise menée par le ministre de l'Intérieur et d'une délégation rwandaise menée par le général Kabarebe, Bosco Ntaganda annonçait que le CNDP rejoignait les FARDC pour combattre les FDLR. Il avait apparemment obtenu l'allégeance de presque tous les hauts commandants du groupe armé. Le CNDP annonçait dans les heures qui suivirent avoir démantelé tous ses barrages routiers dans le Nord Kivu et demandé la promulgation de la loi d'amnistie. A la suite du CNDP, le PARECO et les groupes mayi-mayi firent des déclarations similaires.⁶¹

Le 20 janvier, l'armée rwandaise entama son déploiement au Nord Kivu pour lancer l'opération commune anti-FDLR. Officiellement, 2 100 observateurs militaires devaient rester 20 jours.⁶² Ils progressèrent rapidement vers Rutshuru, Goma et Masisi. Après deux jours d'opérations, Nkunda était arrêté et placé en résidence surveillée au Rwanda.

⁵⁵ Voir « Fourth special report of the Secretary-General », op. cit., p. 4.

⁵⁶ « Congo-Kinshasa : Rwanda, DRC draw up FDLR disarmament plan », *The New Times*, 26 novembre 2008.

⁵⁷ « DR Congo rebels "oust Gen Nkunda" », BBC News, 5 janvier 2009.

⁵⁸ Voir Laurent Nkunda Mihigo, « Déclaration politique du CNDP », 1 octobre 2008 ; « Nkunda du RD Congo attaque la Chine pour renforcer son prestige politique », Agence France-Presse, 19 novembre 2008.

⁵⁹ Le ministre de la Justice Luzolo Lessa Bambi a été discrètement dépêché à La Haye en janvier pour étudier les possibilités d'une suspension du mandat d'arrêt. Entretien de Crisis Group, responsable gouvernemental congolais, janvier 2009.

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, responsable du CNDP, janvier 2009. Kayina a été intégré aux FARDC dans le Nord Kivu. Parmi d'autres crimes, Kayina est soupçonné de la responsabilité de l'assassinat d'un observateur militaire kenyan des Nations unies à Katoto en février 2004.

⁶¹ « Les milices Maï-Maï arrêtent les hostilités avec le principal groupe rebelle », France 24, 18 janvier 2009.

⁶² La Monuc estime qu'il y avait en fait entre 4 000 et 5 000 observateurs. Voir « Twenty-Seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Organisation Mission to the Democratic Republic of Congo », 27 mars 2009, S/2009/160.

B. LES OBJECTIFS DE KINSHASA ET DE KIGALI

1. Kinshasa : le démantèlement de la capacité militaire du CNDP

Confronté à l'effondrement des FARDC et en l'absence de renforts venant d'Europe ou d'Angola, Kabila avait peu d'options sur la table si ce n'est de négocier une sortie de crise. Kinshasa a toujours défendu que les problèmes dans les Kivus étaient la conséquence de l'influence du Rwanda. Le refus constant de Kabila d'accepter et d'aborder les causes politiques et économiques fondamentales du conflit donnait au CNDP une justification pour continuer le combat et la capacité à lever des fonds et des troupes parmi la communauté tutsi. Grâce à cet accord avec Kagame, Kabila pouvait donc satisfaire plusieurs objectifs.

Bien que Nkunda n'ait jamais pu réaliser le programme militaire et politique élaboré par le CNDP, son sens aigu de la communication médiatique était devenu une source d'humiliation pour le président congolais. Au fil des mois, Kabila avait délaissé la gestion de son alliance tacite avec les leaders des communautés Nande et Hutu du Nord Kivu opposées au CNDP, concentré sur la nécessité d'éliminer Nkunda et d'enrayer les progrès militaires du CNDP. Il était convaincu que Bosco Ntaganda, un militaire peu éloquent et menacé par un mandat d'arrêt de la CPI, serait un leader du CNDP plus accommodant. Sous la pression de Kigali, la direction politique du CNDP accepta à contrecœur l'éviction de Nkunda qui s'accompagnait de promesses par la RDC, sans doute difficiles à tenir. Elles incluaient :

- ❑ Outre la loi d'amnistie accordée lors de la conférence de Goma, des démarches auprès de la CPI pour lever le mandat d'arrêt sur Bosco et obtenir des garanties contre les poursuites judiciaires pour tous les commandants du CNDP.
- ❑ Le contrôle politique par le CNDP du « petit Nord », soit les territoires de Masisi, Rutshuru et Walikale, qui deviendrait une province contrôlée par les Banyarwanda.⁶³
- ❑ La création d'un commandement militaire séparé pour la nouvelle région qui serait donné à d'ex-

officiers du CNDP portant l'uniforme des FARDC.

- ❑ La sauvegarde des ranchs d'élevage et des centaines de milliers de vaches du territoire de Masisi qui appartenaient aux financiers du CNDP et qui étaient protégés par les troupes du CNDP.
- ❑ L'intégration de représentants du CNDP dans l'administration provinciale du Nord Kivu.

Le marché passé avec Kagame offrait à Kabila la possibilité d'affaiblir l'opposition interne grandissante au Kivu, menée par Vital Kamerhe, le président de l'Assemblée nationale. Dès septembre 2008, Kamerhe avait introduit un plan au parlement pour mettre fin à la crise par un dialogue direct en trois phases (militaire, politique et diplomatique) entre le gouvernement et Nkunda. Profitant du mécontentement populaire croissant contre Kabila dans les provinces du Kivu, il s'était positionné comme un conciliateur. Après que des conseillers présidentiels du Katanga bloquèrent sa nomination comme Premier ministre,⁶⁴ Kamerhe avait déclaré son intention de défier Kabila aux élections présidentielles de 2011.

En reprenant l'initiative avec le Rwanda, Kabila savait la campagne de Kamerhe visant à provoquer davantage de dissensions internes à l'Est de la RDC. Quelques mois plus tard, il parvenait à persuader les hauts responsables de l'Assemblée nationale de démissionner pour ouvrir une crise de légitimité aboutissant au retrait de Kamerhe de la présidence de l'institution. Corruption et coercition furent utilisées pour encourager les parlementaires à retirer l'appui qu'ils auraient pu accorder à Kamerhe. En organisant une manifestation de soutien des chefs traditionnels généreusement financée, Kabila parvenait également à maintenir sous contrôle l'irritation des législateurs du Kivu (en particulier les représentants des communautés Nande et Shi) créée par le retour des troupes rwandaises.⁶⁵ Simultanément, Kinshasa réduisait ses attaques verbales contre Kigali. Kabila avait longtemps subi la pression des Etats-Unis et de l'UE qui l'incitaient à collaborer avec le Rwanda et à agir contre les FDLR, mais le tournant politique radical qu'il avait lui-même décidé dépassait les attentes internationales. Cette décision lui permettait de protéger pour un temps son régime des critiques pour mauvaise gouvernance, abus des droits de l'homme, corruption au sein des FARDC et absence de progrès sur le dossier des réformes des institutions étatiques.

⁶³ Entretien téléphonique de Crisis Group, responsables du CNDP, janvier 2009 ; voir aussi Eugène Serufuli, « Le découpage territorial de la province du nord-Kivu : une piste de solution aux problèmes de la RDC », lettre au corps diplomatique, Kinshasa, 2 décembre 2008.

⁶⁴ Entretien de Crisis Group, analyste du Congo, Kinshasa, octobre 2008.

⁶⁵ Entretiens de Crisis Group, officiels congolais, Kinshasa, mars 2009.

2. Rwanda : rétablir une crédibilité internationale

L'intérêt du Rwanda à accepter la main tendue par Kabila réside principalement dans le besoin de restaurer sa crédibilité auprès de ses partenaires internationaux. Le 12 décembre 2008, la parution du rapport du groupe d'experts de l'ONU sur la RDC avait nourri un accroissement des appels demandant un changement de cap politique. Ce rapport confirmait la collaboration largement connue des FARDC avec les FDLR et démontrait que le Rwanda supportait activement le CNDP et ne respectait pas les promesses données lors de la négociation qui avait abouti au communiqué de Nairobi.

Habitué à instrumentaliser la culpabilité occidentale liée au génocide pour obtenir l'appui financier et le soutien politique de la communauté internationale, le gouvernement rwandais fut donc particulièrement embarrassé lorsque son soutien à l'insurrection de Nkunda fut dévoilé, mettant en lumière sa contribution à la déstabilisation de l'Est du Congo.⁶⁶ Non seulement la politique du Rwanda n'était pas cohérente avec les initiatives de paix et de sécurité dans la région des Grands Lacs mais il apparaissait que Kigali avait délibérément trompé ses partenaires internationaux des mois durant quant à la nature de ses relations avec le CNDP.

Le rapport du groupe des experts des Nations unies détaille la nature de l'assistance que le Rwanda avait fournie au CNDP. Le Rwanda avait facilité le recrutement d'hommes et d'enfants, fourni des équipements militaires et autorisé la participation d'officiers et de troupes de l'armée rwandaise dans les opérations du CNDP. Si Nkunda devait être inculpé par la CPI pour le recrutement d'enfants soldats, les dirigeants rwandais courraient en principe le risque d'être poursuivis pour complicité. Quoique Kigali ait nié systématiquement tout lien avec la milice congolaise, des enregistrements téléphoniques obtenus par le groupe d'experts démontrent l'existence de communications entre Nkunda et les bureaux de la présidence à Kigali.⁶⁷ A la suite de la publication de ce rapport, la Suède et les Pays-bas suspendirent leur aide directe au budget du gouvernement rwandais, arguant d'une politique incompatible avec la paix et la sécurité dans les Grands

Lacs. Le Royaume-Uni et d'autres partenaires européens protestèrent également vigoureusement.⁶⁸

L'arrestation de Nkunda n'était pas sans coût politique. Les réfugiés tutsi au Rwanda ont en effet manifesté contre ce qu'ils ont perçu comme une trahison de la direction du Front patriotique rwandais (FPR).⁶⁹ Deux officiers de l'armée ont été arrêtés après avoir exprimé publiquement leur désapprobation. Pourtant, dès le mois d'octobre 2008, Nkunda était devenu une source d'inquiétude et un handicap pour Kigali. Son appel du 5 octobre pour une rébellion générale contre Kinshasa et sa remise en question des contrats chinois illustraient sa tentative d'étendre son influence politique au-delà des Tutsi et des Banyarwanda. La direction rwandaise se devait de réagir politiquement pour recouvrer sa crédibilité perdue et reprendre le contrôle d'une situation pour laquelle elle subissait de plus en plus de critiques. Accepter de participer à une opération militaire commune avec la DRC était également perçu comme une opportunité par le régime de Kigali puisque cette initiative renouvelait le message aux combattants des FDLR qu'il n'y aurait pas de négociations, que le Congo n'était pas un sanctuaire, qu'ils seraient pourchassés militairement aussi longtemps que nécessaire, et qu'aucun voisin du Rwanda ne les protégerait.

C. LES DEFATS DE L'APPROCHE BILATÉRALE

1. Pas de stabilisation viable du Congo et du Rwanda

Le 21 février, l'armée rwandaise au Nord Kivu commença son retrait des positions prises aux FDLR pour se rendre à Goma où une cérémonie de départ était prévue pour le 25 février. L'opération anti-FDLR « Umoja Wetu » avait duré 35 jours et eu des résultats mitigés. L'offensive conjointe s'était limitée au Nord Kivu en dépit d'une importante présence des FDLR au Sud Kivu. Du 1er janvier au 26 février 2009, seulement 509 combattants rwandais ont été rapatriés par la MONUC, dont 122 qui n'appartenaient pas aux FDLR mais étaient d'anciens soldats rwandais absorbés par le CNDP souhaitant retourner dans leur pays. Peu d'armes ont été récupérées et de nombreux enfants

⁶⁶ Cette politique a également été rapportée par Jeffrey Gettleman, « Rwanda stirs deadly brew of troubles in Congo », *The New York Times*, 4 décembre 2008.

⁶⁷ Voir « Rapport final du Groupe d'Experts », op. cit.

⁶⁸ Entretiens de Crisis Group, diplomates européens, Nairobi, janvier 2009.

⁶⁹ « Rwanda puts down Nkunda dissent », BBC, 27 January 2009, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7853155.stm>. Depuis 1994 les relations entre la direction anglophone du RPF et les Tutsi francophones du Rwanda, Burundi et du Congo ont été marquées par des tensions et des accusations de trahison de ces derniers.

soldats ont été comptabilisés parmi les déserteurs.⁷⁰ 191 combattants supplémentaires des FDLR furent désarmés et rapatriés par la MONUC en mars et avril, ainsi que 164 combattants rwandais du CNDP. Au total durant le premier tiers de l'année 2009, 286 ex-CNDP et seulement 578 FDLR ont rejoint le Rwanda alors que l'effectif des FDLR avant l'opération était estimé à 6 500-7 000 miliciens. Durant l'opération de la coalition, jusqu'à 4 000 civils dépendants des FDLR, sur un total approximatif de 20 000, retournèrent au Rwanda.⁷¹

La campagne militaire au Nord Kivu a initialement repoussé les FDLR vers l'ouest, les éloignant du Rwanda. Sa structure de commandement et de contrôle a été temporairement désorganisée et les FDLR ont été délogés de bases importantes. Cependant, les combattants se sont dispersés en petits groupes dans les forêts proches sans subir de lourdes pertes. Les FARDC et la MONUC ont à présent la responsabilité de poursuivre le désarmement et de protéger les populations contre les risques de représailles. Les efforts délibérés des troupes rwandaises pour éviter des victimes civiles n'ont pas empêché un accroissement des meurtres et des violences sexuelles commis par les FDLR. Dès le 13 février, Human Rights Watch annonçait que les représailles des FDLR avaient tué plus de 100 civils congolais.⁷² Des pillages commis par les FARDC étaient également signalés.

Le 6 mars, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) exprima sa vive préoccupation concernant la détérioration de la situation sécuritaire en dévoilant que jusqu'à 160 000 nouveaux déplacés avaient été enregistrés depuis janvier 2009. Rapidement après la conclusion de l'opération « Umoja Wetu », les combattants des FDLR retournèrent sur leurs positions dans les territoires de Masisi, Walikale et Lubero. Dans les trois semaines qui suivirent la campagne de la coalition Rwanda-DRC, ils attaquèrent 17 fois les populations civiles et les convois humanitaires. Entre le 25 février et le 6 mars 2009, 34 civils furent tués et 22 blessés. De nombreux viols et des pillages ont eu lieu.⁷³ 100 000 civils supplémentaires ont été déracinés dans le Nord Kivu en mars et avril 2009 et des douzaines de villages ont été pillés et mis

à feu dans les zones dominées par les FDLR au Sud Kivu.⁷⁴ Le 10 avril, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) confirma qu'au premier trimestre 2009, les attaques contre les travailleurs humanitaires avaient augmenté de 22% en comparaison avec la même période de 2008, atteignant un taux de 11 attaques par mois, soit plus d'une attaque tous les trois jours.⁷⁵

La MONUC et les FARDC auraient du déployer des troupes dans les espaces libérés par les troupes de la coalition durant l'opération « Umoja Wetu » et assurer une restauration progressive de l'autorité de l'Etat. Au lieu de quoi, en l'absence d'une planification des FARDC et d'une coordination adéquate avec la MONUC, les unités des FDLR se sont regroupées et ont commencé à réoccuper leurs anciennes positions tout en exerçant de violentes représailles sur les populations civiles. S'en sont suivies des requêtes rwandaises pour renouveler les opérations militaires communes, immédiatement rejetées par Kinshasa, de manière peu surprenante.

Durant l'opération anti-FDLR, la MONUC a tenté de coordonner le transport des brigades FARDC dans les zones traversées par l'armée rwandaise. Elle a essayé d'obtenir des informations précises des forces de la coalition mais elle n'a été tenue au courant que des activités déjà en cours et a été mise à l'écart de la planification et du processus de coordination. Le 17 février, l'Egypte annonçait l'envoi de 1 325 nouveaux soldats pour renforcer la MONUC dans le cadre du renforcement autorisé de 3 000 hommes. Le principal défi pour la MONUC, cependant, ne réside pas dans le nombre de casques bleus disponibles mais dans la planification et la coordination avec les autorités congolaises ainsi que dans le lancement d'un effort concerté pour restaurer l'autorité de l'Etat.

2. Pas d'intégration réelle du CNDP

Le retour des FDLR dans leurs anciennes positions pourrait remettre en cause les progrès faits sur l'intégration des forces du CNDP aux FARDC. En effet, ces forces réagiraient négativement en constatant l'éventuel manque de détermination du haut commandement militaire congolais à continuer les actions anti-FDLR. Les anciens combattants du CNDP n'accepteront pas aisément l'ordre de quitter les Kivus pour d'autres provinces. En cas de crise à l'intérieur des

⁷⁰ Communication de la MONUC à Crisis Group, mai 2009.

⁷¹ Il y a habituellement un minimum de trois civils dépendants par combattants.

⁷² Des viols commis par les troupes rwandaises déployées ont également été rapportés. Voir « DR Congo : Rwandan Rebels Slaughter Over 100 Civilians : Congolese and Rwandan Forces Should Make Protecting Civilians a Priority », Human Rights Watch, 13 février 2009.

⁷³ Conférence de presse de l'UNHCR, Genève, 6 mars 2009.

⁷⁴ « DR Congo : top UN humanitarian official condemns new "terror and upheaval" », United Nations press service, New York, 30 avril 2009.

⁷⁵ « DRC : Attacks against aid workers on the rise », IRIN, 10 Avril 2009.

nouvelles brigades intégrées FARDC, les autres groupes armés pourraient également décider de se retirer du processus. L'intégration accélérée des anciens combattants du CNDP, du PARECO et des Mayi-Mayi débuta officiellement le 27 janvier, cinq jours après l'entrée des troupes rwandaises au Congo. La première tâche de l'opération commune était de s'assurer que les unités loyales à Nkunda rejoindraient ce processus d'intégration. Le 28 janvier, cependant, la cérémonie organisée dans le camp militaire de Rumangabo pour lancer ce processus fut brutalement ajournée.

Le Colonel Sultani Makenga du CNDP et ses officiers, responsables auparavant des opérations militaires du groupe rebelle dans le territoire de Rutshuru, avaient demandé le retour de Nkunda. Ils organisèrent le transfert à leur bastion de Masisi de toutes les armes et munitions « saisies au CNDP » entreposées à Rumangabo.⁷⁶ Les hommes de troupes du CNDP n'étaient pas persuadés que l'accord de Kigali et Kinshasa serve leur intérêt et étaient particulièrement mécontents du démantèlement de la structure administrative de taxation et de droits de douane établie par le mouvement. Celui-ci leur avait garanti un revenu régulier durant trois ans.⁷⁷

Après plusieurs jours d'incertitude et de pressions supplémentaires du Rwanda, l'intégration s'accéléra avec la création de nouvelles brigades intégrées, mais sans respecter les plans initiaux des FARDC et de la MONUC, et parfois sans que cette dernière ne puisse proposer de véritables formations. Les officiers du CNDP ont ainsi obtenus des positions clés dans le commandement des FARDC du Nord Kivu et le 5 février, le nouveau leader politique du groupe, Désiré Kamanzi, annonçait la transformation du CNDP en parti politique. Le PARECO fit une déclaration similaire le lendemain et rapidement les autres groupes mayi-mayi firent de même. Les pelotons (12 hommes) des CNDP, FARDC et PARECO ont été mélangés, créant une assemblée disparate d'anciens ennemis acceptant de porter le même uniforme mais manquant de cohésion, de motivation, de solidarité et de respect pour la chaîne de commandement.

A l'instar d'une tentative précédente d'intégration militaire dans le Nord Kivu nommée « mixage », cette procédure rapide n'a démantelé que les unités du CNDP et a brisé sa chaîne de commandement. Le but n'était pas de créer une force pour combattre les FDLR, une tâche laissée à l'armée rwandaise. En effet, de manière

identique aux programmes de réforme du système de sécurité⁷⁸ mis en place dans d'autres régions du Congo et avec d'autres groupes armés pro-rwandais ou pro-ougandais, l'effort portait sur le démantèlement des capacités des rebelles plutôt que sur la reconstruction d'une armée. Aussitôt que ces nouvelles unités intégrées ont cessé d'être payées, en mars 2009, la province du Nord Kivu a subi un nombre croissant d'attaques criminelles par des soldats de l'ex-CNDP et d'autres milices, notamment sur des convois humanitaires.⁷⁹

Le redéploiement des commandants dans toutes les provinces du Congo, qui aurait réellement démantelé la chaîne de commandement et sa capacité à se reconstruire, n'a pas été inclus dans le processus d'intégration accélérée. L'intégration n'est viable que si les soldats acceptent de rester avec leurs nouvelles unités et sous la tutelle de la chaîne de commandement FARDC. Puisque tous les hommes des troupes du CNDP restent au Nord Kivu, la désintégration des unités nouvellement formées pourrait être aussi rapide que leur formation, suivie par la refondation des unités militaires du CNDP, en particulier si les anciens commandants décident que l'accord ne leur a pas été bénéfique.

Le 22 février 2009, des délégations du Congo et du CNDP annoncèrent à Goma qu'elles avaient négocié un accord préliminaire concernant les questions politiques des anciens insurgés. Un accord final fut signé le 23 mars à la suite d'un mois supplémentaire de négociations à huis clos.⁸⁰ Sur le papier, le CNDP acceptait de mettre fin à son insurrection, de devenir un parti politique et de voir ses combattants rejoindre la police et l'armée. En échange, il obtenait des concessions majeures, comprenant :

- La libération et le retour dans leur région d'origine de ses prisonniers politiques.⁸¹

⁷⁶ Entretien téléphonique de Crisis Group, Commandant FARDC, janvier 2009.

⁷⁷ Cette structure rapportait chaque année plus d'un million de dollars selon le rapport final du Groupe d'experts, op. cit.

⁷⁸ Ce rapport utilise le terme « réforme du système de sécurité » (RSS) qui pour les spécialistes a largement remplacé le terme « réforme du secteur sécuritaire », selon le *OECD DAC Handbook on SSR* (www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf). Il couvre le secteur traditionnel de la sécurité, l'armée et la police ainsi que le secteur de la justice.

⁷⁹ Sept attaques ont eues lieu contre les convois humanitaires dans les premières semaines de mars. Entretien de Crisis Group, responsable humanitaire, Goma 2009.

⁸⁰ Voir « Accord de paix entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et le CNDP », Goma, 23 mars 2009.

⁸¹ Le CNDP s'est engagé à établir une liste de ces prisonniers, celle-ci pourrait inclure certains compagnons de routes de Bosco détenus pour des crimes en Ituri. Cette mesure pourrait

- ❑ La promulgation d'une loi d'amnistie totale.⁸²
- ❑ La création d'un mécanisme national à Kinshasa en charge de la réconciliation.
- ❑ La création de structures locales de réconciliation et d'une police locale représentative de la population locale, avec le maintien de la police du CNDP dans l'expectative d'être intégrée à la police nationale sans être démantelée.
- ❑ L'intégration des responsables du CNDP dans l'administration du Nord Kivu.
- ❑ Le retour rapide des Tutsi réfugiés au Rwanda et au Burundi sous l'égide de la commission tripartite impliquant les pays voisins, le Congo et l'UNHCR.
- ❑ L'intégration avec leur grade des policiers et des soldats du CNDP.

Des documents similaires décrivaient en détail les engagements du gouvernement envers les autres groupes armés aux Kivu qui acceptèrent finalement de se dissoudre le 18 avril 2009.⁸³ Les envoyés spéciaux de l'ONU et des Grands Lacs ont été conviés à la signature de l'accord du 23 mars et invités à mobiliser des fonds pour sa mise en oeuvre. Des comités nationaux et internationaux de suivi devraient être créés aux cours des trois mois suivants pour favoriser cette application selon un calendrier annexé. En guise de bonne volonté, les dirigeants politiques du CNDP ont obtenu de nouvelles positions dans la direction provinciale du Nord Kivu, comportant des responsabilités pour faciliter le retour et la réintégration d'environ 60 000 Tutsi congolais réfugiés dans les camps rwandais.⁸⁴

Sur le papier, le gouvernement donnait au CNDP tout ce qu'il désirait. Dans la réalité, l'application d'un tel accord nécessitait un effort national et international majeur, ainsi qu'un volontarisme et une efficacité jusqu'à présent inconnus dans le gouvernement congolais. La plupart des termes de l'accord sont extrême-

ment généraux et nécessitent de nouvelles et difficiles négociations. Le retour des réfugiés et la réintégration des réfugiés intérieurs en particulier ne peuvent pas raisonnablement avoir lieu si la sécurité de base n'est pas garantie. Or, comme il a été noté, les FDLR est déjà revenu sur ses anciennes positions, attaquant les FARDC et se vengeant sur les communautés dont il pense qu'elles ont supporté l'opération commune.⁸⁵

L'accord admet également le contrôle des territoires de Masisi, Rutshuru et Walikale (le « petit Nord ») par les Banyarwanda où ils dominent l'armée, la police, le renseignement, les structures administratives aux dépens des communautés Hunde, Nyanga et Nande.⁸⁶ La mine de Bisiye à Walikale – le plus important gisement de cassérite au Congo – était laissée aux mains des soldats et agents de l'ex-CNDP qui sont protégés par les responsables de la région militaire tant qu'ils partagent l'exploitation illégale des ressources avec le cercle interne de la présidence à Kinshasa.⁸⁷ Sans doute est-ce à mettre en relation avec la large opposition des dirigeants des communautés citées ci-dessus, d'où le très probable scénario d'une continuation du statu quo – ni guerre ni paix. Déjà les membres hutu de l'ex-CNDP des unités d'intégration accélérée croient qu'ils ont été désavantagés et certains ont déserté pour ne pas avoir été payés.

Un seul poste de commandement donné aux unités de l'ex-CNDP a été attribué à un Hutu. Des plaintes portent aussi sur le fait que des officiers tutsi de l'ex-CNDP contrôlent l'exploitation minière et que la femme de Bosco Ntaganda est impliquée dans l'approvisionnement des troupes – qui elles-mêmes ne sont pas payées – à travers des importations du Rwanda. Les soldats mécontents sont en relation avec des milices hutu du PARECO et Mayi-Mayi nande, elles aussi mécontentes, en vue de recréer une alliance anti-tutsi au Nord Kivu.⁸⁸ Ce n'est plus qu'une question de temps avant qu'ils ne s'engagent de nouveau au côté des FDLR si leur situation n'est pas résolue.

amnistier tous les leaders tutsi et hema arrêtés durant la pacification de l'Ituri.

⁸² Le CNDP considérait que le texte produit après la conférence de Goma était trop restrictif et devait couvrir plus de crimes.

⁸³ « DRC : Armed groups sign their own 'death certificate' », IRIN News, 21 avril 2009.

⁸⁴ Un remaniement du gouvernement provincial a déjà permis la nomination le 14 février 2009 de Tuyihumbaze Rucogoza, un Tutsi de Rutshuru dont la candidature fût soumise par la nouvelle direction du CNDP. Tuyihumbaze Rucogoza devint ministre de l'administration judiciaire, des droits de l'homme et de la réinsertion. Deux ministères provinciaux supplémentaires sont supposés être créés pour le CNDP, celui des terres et des infrastructures et celui du retour des réfugiés.

⁸⁵ « DRC : Thousands of civilians trapped in east as clashes resume », IRIN News, 24 avril 2009 ; « Hutu rebel "hit list" in DR Congo », BBC News, 14 avril 2009.

⁸⁶ Entretiens de Crisis Group, ex-dirigeants PARECO et mayi-mayi, Goma, avril 2009.

⁸⁷ La mine de Bisiye produirait 800 000 dollars par mois dont 60 000 seraient envoyés à Kinshasa. Une compagnie appartenant à un ancien général de RDC, Bora Uzima, et opérant entre Goma et Kigali servirait d'intermédiaire pour la distribution de cassérite. Entretiens de Crisis Group, officiers FARDC et CNDP, Goma, mars 2009.

⁸⁸ Entretiens de Crisis Group, officiers FARDC et CNDP, Goma, mars 2009.

Depuis le 18 avril, date finale officielle de conclusion du programme d'intégration accéléré, deux bataillons, menés par le colonel Sultani Makenga et le colonel Claude Mucyo, ont rejeté le processus. Ces unités gardent le contrôle d'armes lourdes saisies par le CNDP sur les FARDC à Rumangabo en octobre 2008.⁸⁹ Aucune mesure n'est prévue pour aborder la question des quelques centaines de soldats rwandais démobilisés qui avaient rejoint le CNDP ou échangé leurs uniformes pour ceux de Congolais durant l'opération commune sans retourner ensuite au Rwanda.⁹⁰ Des ex-CNDP porteront les uniformes des FARDC mais rejèteront un transfert hors du Nord Kivu et maintiendront leur contrôle militaire sur le « petit Nord ».

Le processus de réconciliation que l'accord est supposé avoir initié ignore les conditions judiciaires nécessaires. Il prévoit une amnistie générale de tous les combattants dans la province sans prendre en considération leurs crimes, impliquant que Nkunda en bénéficierait également. Il était en résidence surveillée au Rwanda le 6 février 2009 quand les ministres des Affaires étrangères congolais et rwandais annonçaient la mise en place d'un comité technique pour étudier les conditions de sécurité de son transfert aux autorités congolaises. La loi d'amnistie du 7 mai 2009 passée par le parlement congolais exclut les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, mais des négociations sont en cours pour transférer Nkunda dans un pays tiers, afin qu'il échappe au procès.⁹¹ Bosco Ntaganda, sous un mandat d'arrêt de la CPI pour des crimes de guerre, est désormais commandant adjoint de l'opération anti-FDLR mais même une démarche commune de Kinshasa et de Kigali au TPI n'aboutirait pas à l'abandon du mandat d'arrêt. Des promesses irréalistes aux officiers du CNDP pourraient ainsi mettre fin à l'intégration accélérée.

IV. ELEMENTS D'UNE STRATEGIE DE CONSTRUCTION D'UNE PAIX VERITABLE

Les défauts de la coopération bilatérale démontrent le besoin d'une stratégie de paix plus large qui peut se résumer en cinq éléments complémentaires :

- ❑ une stratégie commune et complète pour désarmer les FDLR, combinée à la restauration de l'autorité de l'Etat afin de compléter les effets des opérations militaires;
- ❑ concentrer la réforme du système de sécurité sur la reconstruction de la capacité des FARDC dans les Kivus et la province Orientale et établir fermement des mécanismes d'attribution des responsabilités;
- ❑ garantir la sécurité humaine et la réconciliation par un effort dans la lutte contre l'impunité et en assurant la sécurité de la terre aux réfugiés et aux réfugiés intérieurs;
- ❑ améliorer la gouvernance dans la province, en mettant fin à l'exploitation illégale des ressources à la fois par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, et en organisant des élections locales et les réformes institutionnelles nécessaires à une véritable décentralisation; et
- ❑ stabiliser durablement les relations entre le Rwanda et le Congo, sur la base d'une évaluation transparente des intérêts économiques et politiques et sur le développement d'une association économique au bénéfice mutuel.

Les trois premiers éléments de cette stratégie sont étroitement liés. Des progrès significatifs dans le désarmement des FDLR représentent une condition essentielle pour l'amélioration de l'environnement sécuritaire du Kivu et, donc, pour une intégration viable du CNDP et le retour et la réinsertion des réfugiés et des réfugiés intérieurs. Les deux dernières priorités abordent les conditions fondamentales d'un environnement politique national et régional propice à une construction de la paix réussie.

A. CINQ PRIORITES

1. Mettre en place une stratégie efficace contre les FDLR

Le désarmement réussi des FDLR est la pierre angulaire de la stabilisation dans les Kivus, même si l'action militaire n'est que l'un des éléments requis. Une démonstration de force militaire continue et crédible

⁸⁹ Il semble que les pièces d'artillerie lourdes ont été emportées au Rwanda par le col. Ruvucha, qui quitta le RDF pour le CNDP en octobre 2008.

⁹⁰ Entretien de Crisis Group, officier CNDP, Goma, mars 2009.

⁹¹ « Congo passes amnesty law for eastern rebels », Reuters, 7 mai 2009.

sera nécessaire pour inciter le haut commandement des FDLR à accepter le désarmement. La MONUC et les FARDC doivent soutenir les campagnes de destruction des camps permanents et rendre plus difficile la taxation illégale et l'exploitation des ressources naturelles. Parallèlement, les pressions actuelles de la communauté internationale doivent s'accroître et s'exercer également sur les dirigeants des groupes politiques en Amérique du Nord, Europe et en Afrique. La MONUC et les FARDC ont besoin d'augmenter leurs campagnes de sensibilisation au désarmement volontaire à l'attention des combattants FDLR.

Depuis 2002, trois pierres d'achoppement ont gêné les efforts de désarmement : le manque de volonté politique de Kinshasa, le manque de capacité militaire du Rwanda et son manque de coopération. L'accord Kigali-Kinshasa du 5 décembre 2008 et l'accroissement programmé de 3000 hommes des forces de la MONUC ont créé un nouvel environnement plus favorable.

Les opérations militaires contre les FDLR nécessiteraient des efforts communs à la MONUC, l'armée rwandaise et aux FARDC. La planification pour les trois organisations comprendrait :

- ❑ L'utilisation des forces spéciales rwandaises, épaulées si nécessaire par les hélicoptères de combat et la logistique de la MONUC, pour attaquer la direction des FDLR.
- ❑ Des opérations communes de la FARDC-MONUC pour empêcher les FDLR de rétablir des bases permanentes dans le Nord Kivu, pour détruire ses positions dans le Sud Kivu et enfin pour mettre un terme à son contrôle des routes du trafic minier.
- ❑ Des opérations communes dédiées à recréer un environnement propice au retour des civils en établissant une domination spatiale, en créant des zones désarmées et en occupant le vide laissé par la fuite des unités des FDLR.

La participation du Rwanda à la planification et à l'exécution des opérations contre les FDLR devrait être concentrée sur le renseignement et sur des frappes des forces spéciales contre les responsables militaires. Si Kigali est réellement déterminé à s'engager et non simplement à faire un exercice de relations publiques, il aura besoin de partager ses informations plus aisément avec la MONUC et les FARDC et d'utiliser certaines de ses meilleures troupes pour neutraliser la direction militaire du groupe.

Pour qu'un tel effort commun réussisse, il est crucial que seuls les commandants des FARDC n'ayant pas collaboré avec les FDLR dans le passé participent au processus de planification. Ceux qui ont coopéré

doivent être transférés hors des provinces du Kivu et remplacés par des officiers qui exécuteront le plan sans le saboter. La sensibilisation est un aspect clé d'une stratégie de démobilisation des FDLR. Une fois dissoute la structure de contrôle et de commandement, les efforts de désarmement doivent offrir une issue réelle et sécurisée aux hommes de troupe, qui après des années d'endoctrinement, craignent de revenir au Rwanda même s'ils souhaitent cesser de combattre. La perspective de relocalisation dans d'autres aires du Congo ou dans un pays africain tiers pourrait constituer une alternative. Tous les efforts devraient être menés afin de protéger les civils dans les aires d'opération militaire contre les attaques revanchardes des FDLR, quitte à maintenir des troupes pour une période relativement longue après la fin de l'action initiale. Enfin, Kigali doit faire preuve d'une plus grande cohérence politique. Même si la loi rwandaise d'amnistie a clairement garanti que tout combattant de moins de 16 ans au moment du génocide ne serait pas poursuivi en justice, les autorités ont soufflé le chaud et le froid au sujet du traitement des anciens dirigeants des FDLR qui ont accepté de rendre les armes. Ces hésitations ont légitimé les allégations des leaders des FDLR, selon lesquelles on ne peut faire confiance à un régime rwandais hypocrite. Quand Amani Mahoro, un ex-commandant qui volontairement déposa les armes en 2004, fut abruptement rétrogradé en janvier 2008 et envoyé devant un tribunal Gacaca – le mécanisme national de transition pour la justice et la réconciliation pour des crimes commis durant le génocide – Kigali reconforta les leaders des FDLR qui appellent à la continuation de la lutte.

L'Europe, les Etats-Unis, le Canada et les pays africains devraient renforcer les pressions sur la direction politique des FDLR. Ignace Murwanyashaka, président des FDLR, et Calixte Mbarashimana, secrétaire général, qui vivent en Allemagne et en France, font certes face à des restrictions de voyage. Mais leurs passages sur les antennes de VOA, BBC, Deutsche Welle et RFI continuent. Des combattants démobilisés ont expliqué que ces interviews à la radio – diffusées dans le Kivu – sont instrumentalisées pour maintenir la cohésion des troupes et sont utilisées par les commandants des FDLR pour démontrer le soutien et l'audience internationaux de leurs leaders politiques. Il faut que les pays occidentaux se concertent, dans le cadre de leurs lois, pour empêcher la diffusion de la propagande des FDLR dans leurs médias nationaux publics et via les sites Internet sur leur territoire. Une autorité judiciaire pourrait étudier la manière de réduire la collecte de fonds et les transferts d'argent aux opérateurs des FDLR ainsi que le prépaiement des communications par liaisons satellitaires utilisées par les commandants sur le terrain.

2. Recentrer la réforme du système de sécurité sur les résultats dans l'Est

L'incapacité des FARDC à assumer leurs responsabilités dans une stratégie anti-FDLR, combinée à l'incapacité de l'Etat à rétablir son autorité dans les zones libérées de l'occupation des groupes armés, ont été les deux nœuds gordiens de l'instabilité du Kivu. Non seulement les commandements des 8ème et 10ème régions militaires ont été impliqués dans l'exploitation illégale des ressources minières et dans une collaboration souvent lucrative avec les FDLR, mais les FARDC sont aussi accusées de sérieuses violations des droits de l'homme. La mauvaise gestion de l'armée congolaise a amoindri la performance de ses unités après qu'elles ont été formées et équipées. Le manque de provisions et de munitions, le vol des soldes et l'absence de confiance entre les FARDC et la population congolaise ont ruinés les tentatives passées visant à restaurer l'autorité de l'Etat dans les deux provinces.

A la même époque, la compétition entre l'Angola, l'Afrique du Sud et les pays européens pour mener la réforme du système de sécurité a été source de confusion et n'a pas permis de rendre le gouvernement responsable de ses échecs. Toutefois, la principale raison du manque de progrès est l'absence d'une volonté politique du gouvernement congolais pour aborder cette réforme de façon générale, coordonnée et intégrée.⁹² Des efforts coordonnés et renouvelés sur la réforme du système de sécurité sont la clé de la construction de la paix. Ils peuvent être divisés en trois principaux éléments.

1.1. Associer formations, supports et pilotage dans la restauration de l'autorité de l'Etat

La planification et l'exécution conjointe par la MONUC et les FARDC seront nécessaires pour remplir le vide politique et sécuritaire probablement créé par des opérations militaires continues contre les FDLR, et pour établir une domination immédiate de l'espace et des zones désarmées afin de protéger les civils contre les représailles des FDLR. Les nouvelles unités des FARDC créées par l'intégration accélérée sont probablement plus faibles que les autres unités, puisque

leurs membres, souvent réunis à contrecœur, ont des expériences parfois très différentes et, fréquemment, ne reconnaissent pas la nouvelle chaîne de commandement. La MONUC est déjà impliquée dans des formations de base.

La MONUC et les FARDC ont besoin de travailler ensemble afin de transformer les nouvelles unités en des instruments effectifs de l'autorité de l'Etat qui puissent gagner la confiance de la population. Une fois que ces unités ont reçu une formation, la MONUC doit les soutenir au moins une année durant. Il s'agirait d'inclure son propre personnel militaire aux niveaux de la compagnie, du bataillon et de la brigade pour assurer un pilotage de toute la chaîne de commandement. Des indemnités supplémentaires pour déployer des unités seraient payées et de nouvelles formations pour renforcer la cohésion et la capacité à coordonner les mouvements seraient organisées, en parallèle avec le renforcement de la responsabilité d'institutions telles que la police militaire et la justice militaire.⁹³ En effet, le support de la MONUC devrait être strictement conditionné à une exceptionnelle amélioration de la responsabilité des FARDC.

Des mentors, supportés par des bases d'opérations mobiles, des équipements de communication et une logistique adéquate peuvent aider à éviter que les nouvelles unités intégrées ne se livrent à des violations des droits de l'homme et au pillage des ressources naturelles. La MONUC devrait aussi soutenir les opérations de la Coopération civilo-militaire (CIMIC) des FARDC pour améliorer la confiance mutuelle entre soldats et civils et restaurer progressivement le soutien des populations dont l'armée aura besoin pour protéger les communautés efficacement. Les gouvernements de la région des Grands Lacs ont offert des troupes pour ce pilotage.⁹⁴ Ils ont besoin de poursuivre cet objectif avec des équipements adéquats et par des efforts prolongés.

1.2. La réhabilitation des moyens, incluant la justice militaire

La réforme du système de sécurité au Congo a été entravée en raison des réticences des bailleurs de fonds

⁹²Pour une excellente évaluation des défauts de la réforme du système de sécurité au Congo, voir Sebastien Melmot, « Candide au Congo : l'échec annoncé de la réforme du secteur de la sécurité », Laboratoire de recherches sur la défense, Institut français des relations internationales, *Focus stratégique* n°9, septembre 2008. Sur les conséquences de l'échec pour les Kivus, voir aussi Hans Hoebbecke, Henri Boshoff, Koen Vlassenroot, « Assessing SSR and its impact in the Kivu provinces », Institute for Security Studies, Pretoria, 26 novembre 2008.

⁹³Pour une approche plus systématique des bénéfices liés à la formation, au solde adéquat et à la responsabilité dans les réformes des institutions d'Etats fragiles, voir Anthony W. Gambino, « Effective Training, Adequate Pay, and Accountability for Actions (TPA) : Three Keys to a Successful Development Strategy in Fragile States », West Point Center for the Rule of Law, 16 avril 2009.

⁹⁴Entretien de Crisis Group, Secrétaire général de la conférence des Grands Lacs, Zanzibar, mars 2009.

à reconnaître l'immensité de la tâche, et du fait qu'elle ait été marginalisée dans les priorités gouvernementales. Reconstruire la capacité des FARDC nécessite de se concentrer sur ses missions les plus pressantes en considérant les régions militaires. Pour les trois prochaines années, la priorité devrait être donnée aux 8ème, 9ème et 10ème régions militaires – avec les tâches de pourvoir à la sécurité et de désarmer les groupes aux Kivu, comme dans la province Orientale. La seconde priorité devrait être le Katanga, le Bas-Congo et Kinshasa, la troisième l'Equateur, le Maniema et les deux Kasai.

La Commission européenne, à travers la mission de réforme du système de sécurité de l'UE en RDC (EUSEC RD Congo), et les états membres de l'UE pourraient se concentrer sur la réhabilitation des infrastructures physiques et des systèmes de gestion au niveau de la région militaire pour les biens fonciers, l'équipement, la logistique et les communications. Cela développerait non seulement la capacité à conduire des opérations militaires mais aiderait également à améliorer la vie quotidienne des soldats et à réduire leur tentation de s'attaquer à la population pour satisfaire leurs besoins élémentaires. L'amélioration de la gestion et des performances des FARDC est vitale pour persuader les combattants de l'ex-CNDP de quitter le Nord Kivu, en les convainquant que ni eux ni la communauté tutsi ne risqueront de subir la violence du gouvernement et de ses intermédiaires.

Considérant que l'armée congolaise est un acteur principal de violations des droits de l'homme, la réforme de l'armée doit comprendre une formation complète sur les droits de l'homme et sur les règles humanitaires internationales, ainsi que la poursuite systématique des coupables par la justice militaire. Pour éradiquer l'actuelle culture d'impunité qui sévit parmi les FARDC, il sera crucial de renforcer et de faire appliquer la législation interdisant la violence sexuelle par l'armée et de créer à l'intérieur de la police militaire et de la justice militaire des unités soutenues internationalement pour enquêter sur les crimes sexuels et ouvrir des poursuites judiciaires.

Le 28 avril 2008, la CPI lança un mandat d'arrêt sur Bosco Ntaganda, le chef de l'état-major du CNDP, pour des crimes commis en Ituri en 2002-2004, à savoir l'enrôlement dans l'armée d'enfants de moins de 15 ans pour participer activement aux hostilités. Il aurait dû être relevé immédiatement de son commandement, suspendu de son service actif et présenté devant la CPI pour son procès. Ntaganda n'étant pas une figure si centrale et puissante au point que sa coopération soit essentielle à la stabilité de l'Est du Congo, il est peu probable qu'il fasse l'objet d'une action politique spéciale du Conseil de sécurité des Nations unies pour retarder la procédure de la CPI. La seule alternative

qui puisse être négociée avec lui ou avec d'autres criminels est un procès devant une cour congolaise. Une telle procédure judiciaire nationale, qui nécessiterait une assistance technique internationale pour éviter manipulation politique et corruption, serait éventuellement complétée par l'établissement de mécanismes de justice transitionnelle, telle qu'une commission de vérité et réconciliation, soit une coopération qui pourrait être prise en compte durant la condamnation des individus reconnus coupables par la cour.

A long terme, la responsabilité de la sécurité domestique devrait passer de l'armée à la police. Il sera toutefois nécessaire d'assigner en justice, à travers des procédures d'enquête approfondies, les membres de la police qui ont commis des violations des droits de l'homme et d'autres crimes, tout en les retirant de la police, ainsi que les membres des FARDC ayant commis des crimes identiques.

1.3. Mettre de l'ordre dans la confusion internationale et inciter le gouvernement à s'engager

Pour les partenaires internationaux, le défi le plus important de la réforme du système de sécurité sera probablement l'approche au coup par coup que le gouvernement congolais favorise afin d'éviter des réformes structurelles. Kinshasa a bloqué toute tentative d'agir au niveau du haut commandement et a seulement accepté une aide internationale sur quelques initiatives disjointes. L'EUSEC était capable de réformer la chaîne de paiement des soldats jusqu'au niveau des brigades. Des progrès avaient été réalisés, en collaboration avec l'Afrique du Sud, par l'établissement de vrais tableaux de service des soldats dans un effort de lutte contre la fraude des paiements de soldats fantômes. Dans le cadre de l'intégration aux FARDC d'anciens rebelles du RCD, MLC et des milices de l'Ituri, la Belgique, l'Angola et l'Afrique du Sud ont formé et équipé diverses unités, mais ces pays n'ont pas abordé la mauvaise gestion et la corruption au niveau central. La France forme actuellement un bataillon qui servira au CENTBRIG, la brigade d'intervention de la région d'Afrique centrale.

De telles approches ont montré leurs limites. Etant donné l'effondrement des FARDC dans le Nord Kivu, une approche au coup par coup laissant l'impunité intacte ne produira pas de réforme efficace du système de sécurité. Le gouvernement congolais est affaibli par un déclin drastique de ses réserves de devises étrangères lié à l'effondrement des prix des matières premières. L'aide des bailleurs, incluant un support direct au budget, devrait être conditionnée à une collaboration active dans la réforme du système de sécurité, intégrant la restructuration du haut commandement des FARDC. Kinshasa ne peut compter sur un support

financier pour entretenir la corruption et la mauvaise gestion. Il faudrait, en particulier, établir une commission pour identifier et exclure de l'armée les individus corrompus et responsables de violations des droits de l'homme.

Pour qu'une telle politique soit un succès, les bailleurs de fonds doivent se rassembler. Le prochain Groupe de contact pour les Grands Lacs⁹⁵ devrait donner sa première priorité à la coordination efficace des bailleurs. Une entité spécifique regroupant les pays contributeurs serait créée pour coordonner l'action relative à la conditionnalité de l'aide au gouvernement congolais.

3. Favoriser la réconciliation et la sécurité humaine

Le gouvernement a accepté de donner aux leaders politiques du CNDP des postes d'administration provinciale qu'ils peuvent utiliser pour faciliter un retour sécurisé des réfugiés tutsi du Rwanda et du Burundi. Cependant, la relocalisation des 850 000 déplacés et le rapatriement de jusqu'à 60 000 réfugiés requièrent un processus politique transparent qui va au-delà de la logistique, des financements et de l'organisation. Faire face aux risques sérieux de tensions ethniques autour des enjeux fonciers devrait être au centre de la stratégie de reconstruction post-conflit. Durant l'insurrection de Nkunda les politiciens congolais locaux tenaient des discours incendiaires pour la mobilisation en faveur de la campagne militaire du gouvernement. De la même façon, la propagande du CNDP soutenait que tous les autres Congolais étaient des ennemis naturels embarqués dans un nouveau plan génocidaire, reflétant une mentalité d'assiégés parmi les Tutsi du Nord Kivu.⁹⁶

La peur des autres communautés et le désir de revanche se sont propagés aux réfugiés et aux déplacés, devenant ainsi un instrument de contrôle et de mobilisation. Il faut à présent gérer ces mentalités parmi les populations civiles de retour, par ailleurs traumatisées par treize années de conflits ininterrompus.⁹⁷ La réconci-

liation est un aspect clé de la stabilisation de l'Est du Congo mais elle ne se réalisera pas sans sécurité humaine. La restauration de l'autorité de l'Etat à travers l'armée, la police et les services administratifs étatiques avec un contrôle et un support international fournit une condition nécessaire mais non suffisante pour la sécurité humaine.

Si le retour et la réintégration des réfugiés et des déplacés deviennent une pomme de discorde entre les communautés, violence et instabilité s'accroîtront. Un traitement privilégié pour une communauté, un manque de sensibilisation et de consensus dans le processus de réintégration, une corruption institutionnalisée dans l'allocation des terres, et l'insécurité du système foncier sont des facteurs de reprise du conflit. Il est nécessaire d'aborder ces éléments comme une composante essentielle de la politique de réintégration. En plus des efforts actuels du Congo, du Rwanda et de l'UNHCR pour préparer le retour des réfugiés et, en parallèle, de la planification provinciale pour organiser la réintégration pacifique des déplacés, une commission provinciale devrait être créée afin d'examiner le critère d'une relocalisation pacifique, notamment en terme de sécurité foncière et de sensibilisation active des communautés.

La sécurité humaine dans le Nord Kivu dépendra également d'un investissement approprié dans la réintégration des ex-combattants.⁹⁸ Trop souvent, le « R » du processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) est oublié, même si les ex-combattants sont potentiellement dangereux pour les autres civils et ont besoin de bien plus que quelques mois de formation et d'emploi pour être à nouveau acceptés par leur communauté.⁹⁹ En particulier, une forme de violence domestique et d'abus de drogue a caractérisé le retour des hommes ex-combattants dans des communautés dont ils avaient appris à se passer. La réintégration des ex-combattants deviendra une priorité

loppement des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu », janvier 2008.

⁹⁸ Voir « The R-phase of DDR processes », de Leontine Specker, Clingendael Institute, Conflict Research Unit report, septembre 2008.

⁹⁹ Selon divers rapports, les hommes démobilisés sont les principaux responsables des violences sexuelles. « Quoique la grande majorité des viols soient commis par les membres de groupes armés, Masika dit que les civils sont de plus en plus responsables de la violence sexuelle, certains d'entre eux étant des membres de milices démobilisés ». « Rape as a Weapon of War », Institute for War and Peace Reporting (IWPR), www.iwpr.net; Le programme de DDR semble à cet égard avoir échoué à traiter avec vigueur les questions de justice et d'ordre social ou à suivre l'évolution des ex-combattants après leur retour dans leur communauté désignée comme natale ». www.humanrights.se.

⁹⁵ Ses membres sont la Belgique, la France, l'Angleterre, l'UE, les Pays-Bas, les EU et l'ONU. La Banque mondiale participe sous le statut d'observateur.

⁹⁶ « RDC, Nord Kivu : les guerres derrière la guerre », Institut Pole, Goma, 26 septembre 2008.

⁹⁷ La plupart des interventions des leaders communautaires durant la conférence de Goma en janvier 2008 a illustrée la profondeur des tensions ethniques, la peur des discriminations et le manque de bonne volonté pour reconnaître les souffrances des autres communautés, ainsi que parfois le désir de revanche. Voir par exemple, « Déclaration de la Coalition Patriotes résistants Congolais/Forces Armées Populaires, Pareco à la Conférence sur la Paix, la Sécurité et le Déve-

pour les bailleurs de fonds qui ont besoin de conditionner leur partenariat au service délivré sur le terrain, en particulier avec le Programme des Nations unies pour le développement.

Pour consolider la paix au Congo et spécialement au Nord Kivu, il est temps d'en finir avec la culture de l'impunité qui a prévalu trop longtemps. Les atrocités commises par les groupes armés sont telles qu'aucun de leurs leaders, et surtout pas Nkunda, n'échapperait à une procédure judiciaire. Toutefois, puisqu'il s'agit de diminuer les tensions, cette procédure doit être équilibrée et équitable – non une justice de vainqueurs qui règle ses comptes. Les tribunaux congolais manquent de moyens, de crédibilité et de neutralité politique pour juger les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis dans le Nord Kivu depuis 1993. Il convient de développer une approche solide en impliquant des mécanismes judiciaires à la fois nationaux et internationaux. Traiter le problème de l'usage du viol comme arme de guerre ajoute aux complexités de l'après-conflit. Les mouvements pacifiques de populations à long terme dans la région ne se réaliseront pas sans la mise en œuvre de politiques et de pratiques spécifiques qui mettent un terme à l'impunité des violences sexuelles.

Les mandats d'arrêt de la CPI pour les crimes contre l'humanité, incluant la violence sexuelle, sont un outil pour s'attaquer à l'impunité et dissuader de futurs abus. Mais de telles initiatives internationales ont besoin d'être accompagnées par une réforme du système judiciaire congolais, comprenant l'établissement d'une cour civile d'appel pour les victimes d'abus sexuels afin de remplacer la cour militaire qui traite actuellement ces cas. Le gouvernement et les cours devraient encourager les civils à faire confiance au système judiciaire et à l'utiliser plutôt que de cautionner le système actuel dans lequel les criminels paient de l'argent aux victimes en échange de leur silence. Mais la justice se doit de considérer le fait que les victimes craignent d'aggraver les tensions à l'intérieur de leur communauté ou d'en être rejetées après la dénonciation d'un abus sexuel. La communauté internationale devrait favoriser au sein de la justice un environnement administratif qui inspire confiance aux victimes et les incite à déposer plainte et à exposer leur cas devant la cour.

Le lancement d'une stratégie globale contre les violences sexuelles au Congo le 1er avril par le conseiller spécial des Nations Unies sur ce thème¹⁰⁰ est un pas

positif mais cette stratégie ne sera innovante que si, orientée vers l'action et le résultat, elle vise à des améliorations concrètes en ce qui concerne l'impunité et la protection des civils. La coordination et la programmation de l'ONU n'apporteront pas de changements significatifs au Kivu ou les autres régions du Congo si la lutte contre les viols n'est pas supportée par un solide engagement politique à tous les échelons de la bureaucratie civile et militaire du Congo, et si les coupables ne sont pas systématiquement mis derrière les barreaux.

Enfin, il faut que le parlement congolais passe une loi établissant une commission de vérité, justice et réconciliation mandatée pour traiter les crimes commis dans la province Orientale, les provinces du Nord et Sud Kivu et le Katanga entre 1991 et 2008. Les partenaires internationaux se doivent d'épauler les parlementaires du Congo Est et les organisations de la société civile pour qu'ils mènent un débat national et trouvent un consensus sur la création de cette commission dont le mandat sera dégagé des intérêts partisans à court terme.

4. Améliorer la gouvernance

L'amélioration de la gouvernance et la promotion d'une stabilisation régionale viable est la prochaine composante de la stratégie de construction de la paix dans l'Est du Congo. L'exploitation illégale des ressources minérales prive le gouvernement du revenu indispensable des taxes et consolide la puissance des chefs militaires qui prétendent être les représentants légitimes de leurs communautés. La stabilité régionale, la sécurité renouée et la réconciliation, toutes dépendent en partie d'une économie de paix fonctionnant à l'intérieur d'une structure légale transparente. La construction de la paix requière en particulier une amélioration de la gestion économique provinciale et la construction d'institutions provinciales efficaces et fonctionnelles.

L'exploitation illégale des ressources facilite la poursuite du conflit et devrait être un objectif prioritaire pour une meilleure gouvernance dans le Kivu. Une fois les mines démilitarisées, il faut que les personnes impliquées dans l'industrie minière – incluant les membres de la famille présidentielle – payent des taxes à l'instar de tous les autres acteurs économiques du Congo. Pour que l'Etat puisse collecter les taxes dont il a besoin pour payer des salaires et fournir les services de base, le Congo devrait établir un corps administratif convenablement payé et supporté internationalement, dédié à la collection des revenus des industries extractives et des activités d'import-export.

¹⁰⁰ « Launch of overall strategy in the fight against sexual violence in the DRC », MONUC, 2 avril 2009, www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EGUA-7QQSMD?OpenDocument.

La communauté internationale montre actuellement une tendance à se désengager de l'amélioration de la gouvernance au centre afin de se concentrer sur la stabilisation de la périphérie. Cette approche ne livrera pas de résultats viables, parce qu'elle néglige le lien étroit entre la réforme à Kinshasa et les améliorations dans l'Est. La décentralisation fut identifiée comme une exigence clé pour la rénovation de la gouvernance dans le pays durant la conférence nationale au début des années 1990,¹⁰¹ et elle reste une aspiration fondamentale pour la plupart des Congolais. Les autorités locales qui représentent toutes les communautés et fournissent des services sont perçues comme un élément nécessaire de la structure décentralisée exposée dans la constitution de 2005. A son tour, cette structure est censée servir de contrepoids aux tendances prédatrices de Kinshasa tout en rapprochant un gouvernement responsable de la population.

Les promoteurs d'un Etat congolais fortement centralisé arguent souvent que la décentralisation est trop dangereuse pour un pays traumatisé par les tentatives sécessionnistes (le Katanga dans les années 1960) et encerclé de voisins qui cherchent à dominer ses provinces frontalières. Mais un mouvement politiquement fort en faveur de la partition n'a jamais émergé durant la dernière décennie de guerre, ni dans les Kivus ni dans la province Orientale. Au contraire, les provinces de l'Est du Congo, qui ont souffert de l'occupation étrangère, étaient et restent les plus forts défenseurs de l'unité nationale, tout en désirant la décentralisation dans l'espoir qu'elle améliore les services publics et la responsabilité gouvernementale.

La stabilisation des provinces du Kivu ne peut réussir si la tendance de Kinshasa à contrôler les ressources naturelles n'est pas régulée et si les lois nationales et les règlements nécessaires pour établir des autorités locales compétentes ne sont pas promulgués. De même, une meilleure gouvernance et les bénéfices attendus de la construction de la paix à partir d'élections locales ne se matérialiseront pas sans renforcement des autorités locales. En d'autres mots, la construction de la paix dans les Kivus requiert la reprise des réformes institutionnelles à Kinshasa et la rénovation de la responsabilité du gouvernement central, en particulier dans la gestion et l'allocation des fonds consacrés à la reconstruction de l'Etat et à la relance économique.

Bien que la démission de Vital Kamerhe comme président de l'Assemblée nationale soit une affaire de parti, et que le président ne puisse simultanément assumer cette responsabilité et conduire l'opposition, la corruption et les menaces utilisées par le gouvernement pour qu'il quitte son poste affaiblissent le parlement en tant qu'institution démocratique et dans son rôle de frein et contrepoids à la présidence. Il ne faudrait pas que les bénéfices de dix années d'investissement international dans la reconstruction des institutions nationales soient gaspillés en raison de la complaisance envers le régime de Kabila et de l'illusion que la construction de la paix dans l'Est peut s'accomplir avec un désengagement politique de Kinshasa.

La MONUC devrait consacrer autant d'énergie à supporter la consolidation des institutions démocratiques à Kinshasa et le développement d'une forte structure administrative et juridique dans les provinces qu'à améliorer la sécurité et la protection des civils au Kivu. Parallèlement, les bailleurs de fonds conditionneraient l'aide financière au gouvernement à des progrès rapides et significatifs dans le domaine des douanes, dans la collecte des recettes de l'exploitation minière et dans une transparence accrue de la gestion de ces secteurs par les corps gouvernementaux appropriés.

Des élections locales produiraient une représentation adéquate de toutes les communautés mais la MONUC, les donateurs et Kinshasa devraient d'urgence se recentrer sur les réformes juridiques et administratives nécessaires pour créer des institutions provinciales efficaces avant que ces élections ne soient tenues. Partie prenante dans ce processus, le gouvernement congolais fixerait les règles du fonctionnement d'une justice provinciale habilitée à vérifier la comptabilité publique, à convoquer les fonctionnaires et à recommander des poursuites judiciaires si nécessaire.

5. Stabiliser durablement les relations régionales

La stabilisation des relations régionales ne dépendra pas que de la seule coopération militaire. Kigali en particulier reste dans le déni de ses responsabilités dans la souffrance des civils congolais depuis 1996 et se refuse à un examen honnête du passé récent, en dépit de l'intérêt à construire des relations réellement stables avec son voisin géant et d'avancer sur des projets économiques communs. Le Rwanda et le Congo ont tous les deux besoin de promouvoir la réconciliation. Le Rwanda devrait reconnaître sa responsabilité dans les massacres à grande échelle qui prirent place durant la guerre et fournir des dédommagements aux victimes. Kinshasa a la responsabilité de combattre le révisionnisme sur le génocide rwandais et de reconnaître sa défaillance envers les nationaux tutsi.

¹⁰¹ Durant la transition démocratique avortée au début des années 1990, le président Mobutu concéda la tenue d'une conférence nationale associant les partis politiques et les organisations de la société civile pour discuter de la nature du système politique souhaitée par la population.

Les Rwandais ont beaucoup investi dans les ranchs d'élevage dans le Masisi et ont formé des partenariats avec les Congolais pour exploiter les ressources minières. Kigali a également besoin du Congo pour faire face à ses exigences énergétiques. Les réserves de gaz dans le lac Kivu peuvent être exploitées avec succès seulement si les deux pays travaillent ensemble. De la même façon, la question des migrations du Rwanda vers le Congo, liées à la pression démographique, n'est pas ouvertement débattue mais elle continue à empoisonner les relations bilatérales. L'émigration dans des régions congolaises littéralement vides n'a pourtant pas lieu d'être une source de tensions si elle est régulée, contrôlée, suivie et organisée dans une optique de bénéfice mutuel.¹⁰²

La conférence internationale pour les Grands Lacs offre un lieu où de telles questions peuvent être discutées ouvertement et qui pourrait promouvoir une amélioration progressive et durable dans les relations bilatérales. Le secrétariat de la conférence aura besoin de créer un ou plusieurs comités pour examiner les modalités pratiques pour : 1) un examen commun de l'histoire de la région et une promotion de la réconciliation parmi ses peuples, incluant l'étude des dédommagements pour des crimes durant les diverses guerres; 2) la réglementation, le contrôle et le suivi du modèle migratoire entre les pays des Grands Lacs; et 3) l'exploitation économique commune des ressources énergétiques le long des frontières. Les recommandations du comité auraient alors besoin d'être présentées à un sommet des chefs d'Etat pour leur approbation et application.

¹⁰² Deux propositions, l'une par Herman Cohen, l'ancien sous-secrétaire d'Etat pour les Affaires africaines des Etats-Unis, sur l'intégration régionale entre les Kivus, le Rwanda et l'Ouganda, l'autre par le président français Nicolas Sarkozy, ont suscité des controverses stériles à Kinshasa. Elles ont nourri les accusations selon lesquelles Paris et Washington soutenaient la partition du pays ou au moins la mise sous influence du Kivu par les partenaires de l'Est. Sarkozy a réitéré son appui à l'intégrité territoriale du Congo à l'occasion de sa visite à Kinshasa le 26 mars 2009. Les Congolais ont besoin de se sentir activement consulté sur une question si sensible pour une stabilisation régionale à long terme. Des résultats meilleurs sont probables si les acteurs régionaux prennent l'initiative sans pression extérieure. Voir Herman Cohen, « Can Africa trade its way to peace? », *The New York Times*, 15 décembre 2008, et « Propositions françaises pour le retour de la paix et de la stabilité dans la région des Grands Lacs », mars 2009.

B. FAIRE FACE AUX DEFIS DE LA MISE EN OEUVRE

La MONUC et les autres partenaires internationaux s'occupent de la construction de la paix dans l'Est du Congo depuis des années. Sous la Résolution 1756 (2007) du Conseil de sécurité, la MONUC et l'équipe ONU du pays ont commencé à travailler sur une stratégie de sécurité et de stabilisation pour l'Est englobant quelques-uns des éléments ci-dessus, ainsi qu'à définir des indicateurs clés qui rendraient possible la réduction des effectifs. La réforme du système de sécurité, incluant le DDR, de même que la réhabilitation des infrastructures et le rapatriement et la réinsertion des réfugiés et des déplacés ont été identifiés comme des points d'action centraux. Mais l'application d'une telle stratégie de construction de la paix nécessite plus qu'une ingénierie bureaucratique.

Le leadership international, la pression et les incitations appropriées ont fait défaut autant que la coopération du côté congolais pour supporter la stratégie. Les partenaires internationaux du Congo ont besoin de tirer parti du leadership des anciens présidents Obasanjo et Mkapa pour coordonner leur soutien et, si nécessaire, faire pression sur Kinshasa et les acteurs régionaux en fonction des priorités de la construction de la paix. L'accord du gouvernement et du CNDP du 23 mars appelait l'ONU et les Envoyés spéciaux des Grands Lacs à fournir une assistance, avec l'aide d'un comité international de suivi. Cette sollicitation serait l'occasion de mettre en place la feuille de route visant à l'application de la stratégie et la mise au point des détails d'une division internationale des tâches.

Un nouveau sommet de l'Initiative régionale des Grands Lacs supporté par le Conseil de sécurité de l'ONU, l'UE, l'UA, l'Afrique du Sud et l'Angola approuverait cette feuille de route et mandaterait Obasanjo et Mkapa pour la superviser en coordination avec les parties et les autres partenaires internationaux. La MONUC et l'équipe des Nations unies pour le pays resteraient le bras opérationnel du support international de la construction de la paix à l'intérieur du Congo. Mais puisque ni l'un ni l'autre n'a l'autorité politique ou le leadership pour maintenir le dynamisme de la construction de la paix, ce rôle principal incomberait aux deux anciens présidents.

La MONUC et les Envoyés spéciaux devraient envisager la prolongation de leurs activités pendant les élections générales de 2011. Construire la paix dans les Kivus prendra deux années chargées d'interventions et de réformes, incluant le démantèlement de la chaîne de commandement et le rapatriement de jusqu'à trois quarts des combattants des FDLR ainsi que le

retour et la réintégration de près de 900 000 réfugiés et réfugiés intérieurs. L'aide de la MONUC sera aussi probablement nécessaire pour organiser avec succès les élections. Le retrait de la mission ne devrait pas être envisagé avant que le processus entier ne soit achevé.

La résistance à la réforme coordonnée du système de sécurité et à l'établissement d'une procédure judiciaire adéquate pour s'occuper des auteurs des crimes de masse et de la violence sexuelle doit être réglée avec des résolutions internationales similaires. Il convient que les responsabilités politiques, économiques et judiciaires soient prises en compte comme des éléments essentiels de l'engagement international avec le Congo.¹⁰³ Kinshasa devrait recevoir des supports financiers à la seule condition qu'il assume sa responsabilité de protéger ses propres citoyens et qu'il contribue fortement à la lutte contre l'impunité. Etant donné les crimes épouvantables commis dans l'Est du Congo et l'effondrement des FARDC en octobre 2008, l'inclusion d'un volet judiciaire complet dans la réforme du système de sécurité et dans les efforts de réconciliation, tel qu'il est décrit ci-dessus, serait une condition non négociable pour une telle aide.

Le 20 novembre 2008, le Conseil de sécurité adopta la Résolution 1843, accroissant la MONUC de 2 785 soldats et 300 policiers pour une force totale de 19 560 hommes. Une résolution ultérieure donna à la MONUC, dont la crédibilité à l'égard des protagonistes était à son point le plus bas, la tâche de désarmer par la force tout combattant, incluant les FARDC et le CNDP, menaçant les civils.¹⁰⁴ Attribuer des troupes supplémentaires ne consitue pourtant pas la seule réponse aux défauts de la MONUC. Sur le front opérationnel, ses dirigeants civils et militaires doivent prendre leur responsabilité pour avoir échoué à protéger les civils, quitte à être remplacé si besoin est.

Les initiatives de la MONUC pour améliorer la protection des civils, comme la création d'équipes de protection associées qui apportent leurs différents éléments pour partager l'information et coordonner la réponse et l'adaptation aux règles d'engagement selon les conditions requises par l'application du chapitre sept, représentent des étapes allant dans la bonne direc-

tion.¹⁰⁵ Mais l'incapacité à agir face à la violence doit aussi être pénalisée afin de changer et d'améliorer les attitudes. Les Nations unies ne peuvent pas se permettre une surveillance des casques bleus inopérante quand des civils sont tués devant leurs positions, comme à Bunia en 2002, à Bukavu en 2004 et durant la crise de septembre-novembre 2008. La crédibilité de la MONUC ne sera restaurée que si ses soldats prennent les risques qu'exigeraient normalement un maintien de la paix et une construction de la paix couronnés de succès et que ses dirigeants soit tenus responsables à la fois de leurs actions et de leurs inactions.

Par ailleurs, la mission devrait construire sa stratégie sur des résultats tangibles, mesurables et durables dans la restauration progressive du contrôle sur les Kivus, territoire après territoire, se concentrant plus sur la protection des civils que sur les exigences bureaucratiques.¹⁰⁶ Ses performances devraient commencer à être jugées par des résultats concrets plutôt que sur la forme du processus qu'elle met en place. Seule une stratégie axée sur des effets rapidement bénéfiques aux civils rétablira la confiance des Congolais dans ses intentions et résoudra sa crise de crédibilité. Lorsqu'elle quittera le Congo après les élections de 2011, la MONUC devra avoir contribué au démantèlement total de la structure de commandement des FDLR et au retour d'au moins les trois quarts de ses 6 000 combattants restants. Les DDR des milices auront dû réussir sur les trois quarts du territoire du Kivu, et les autorités civiles devront pouvoir se passer d'une protection armée pour travailler.

La protection des civils est une responsabilité partagée par la communauté internationale entière. Dans cette optique, les membres permanents du Conseil de sécurité se doivent d'aider la MONUC en exerçant des pressions effectives sur les véritables acteurs de la crise. La principale leçon de la crise de 2008 à Goma a été qu'un engagement politique, au niveau approprié et avec la fermeté requise, fait parfois plus pour la sauvegarde des civils qu'une présence militaire. Sans les pressions politiques requises sur Kinshasa et Kigali et la menace de sanctions politiques et financières s'ils ne tiennent pas leurs engagements, le borbier congolais se prolongera. Les partenaires du Rwanda qui participent directement à son budget devraient user de leur

¹⁰³ Pour une évaluation plus détaillée des changements nécessaires dans le modèle courant d'engagement international au Congo, voir Thierry Vircoulon, « Réformer le 'peace-making' en République Démocratique du Congo », notes de l'IFRI, février 2009.

¹⁰⁴ « Ensure the protection of civilians, including humanitarian personnel, under imminent threat of physical violence, in particular, violence emanating from any of the parties engaged in the conflict ». Résolution 1856, adoptée le 22 décembre 2008.

¹⁰⁵ Voir « Twenty-Seventh report of the Secretary-General », op. cit.

¹⁰⁶ Pour une discussion sur les points de référence du retrait de la MONUC, comprenant plus d'objectifs orientés sur les résultats que sur les principes généraux dans le 24ème rapport du Secrétariat Général, voir Anthony W. Gambino, « Congo : Securing Peace, Sustaining Progress », Council on Foreign Relations, rapport spécial no. 40, octobre 2008.

influence pour que son gouvernement respecte ses objectifs proclamés d'œuvrer à la paix et à la stabilité dans la région. L'aide devrait être suspendue s'il agit différemment.

V. CONCLUSION

L'occasion offerte par les changements considérables du Congo et du Rwanda dans leur politique ne devait pas être gâchée. Ces changements ont créé l'environnement politique régional le plus favorable pour la construction de la paix depuis deux décennies. Les progrès faits depuis novembre 2008 seront toutefois gaspillés si aucun effort international concerté ne prépare une stratégie qui aborde les causes de l'instabilité à la fois à court et à moyen terme. A moins d'encourager une dynamique de réformes radicales et d'actions décisives contre l'impunité, les Kivus renoueront avec l'état de ni guerre ni paix, c'est-à-dire un conflit de basse intensité sur les écrans de radar des capitales mais aux conséquences tragiques persistantes pour les civils. Il est à présent temps de concentrer les efforts sur une stratégie globale en gardant sous pression à la fois le Rwanda et le Congo afin qu'ils tiennent tous les engagements qu'ils ont pris ces derniers mois

Nairobi/Bruxelles, 11 mai 2009

ANNEXE A

CARTE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



Map No. 4007 Rev. 8 UNITED NATIONS
 January 2004

Department of Peacekeeping Operations
 Cartographic Section

ANNEXE B

CARTE DU NORD KIVU

