

Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République démocratique du Congo



Marc-André LAGRANGE

Thierry VIRCOULON

Avril 2016

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 978-2-36567-563-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

M.-A. Lagrange et T. Vircoulon, « Réflexions sur 17 ans de présence de l’ONU en République démocratique du Congo », *Notes de l’Ifri*, avril 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Marc-André Lagrange est diplômé en développement (ISTOM) et en gestion des crises (Sorbonne), il travaille sur les conflits en Afrique centrale depuis plus d'une décennie. Après une décennie passé dans l'action humanitaire au sein d'ONG internationales dans la région des Grands lacs ainsi qu'au Tchad, Soudan, Liban. Il a travaillé sur la République démocratique du Congo pour International Crisis Group et pour les Nations unies. Spécialiste de la région des Grands lacs, ses travaux portent principalement sur l'action humanitaire en zone de conflit et la gouvernance.

Thierry Vircoulon est chercheur associé à l'Ifri. Ancien élève de l'École Nationale d'Administration (ENA) et titulaire d'un master en sciences politiques de La Sorbonne, il a travaillé pour le Quai d'Orsay et la Commission européenne et a été directeur Afrique centrale pour International Crisis Group. Il a vécu en Afrique du Sud, au Kenya et en République démocratique du Congo et il enseigne actuellement à Sciences-Po les questions de sécurité en Afrique sub-saharienne. Il est l'auteur de *l'Afrique du Sud démocratique ou la réinvention d'une nation* et a codirigé *l'Afrique du Sud au temps de Jacob Zuma* et *Les coulisses de l'aide internationale en République démocratique du Congo*.

Sommaire

INTRODUCTION.....	4
DE MONUC À MONUSCO : LA CONSTRUCTION DE LA PLUS GRANDE MISSION DE MAINTIEN DE LA PAIX.....	5
1999 - 2006 : sortir du conflit	5
2006 - 2012 : la dynamique d'enlèvement.....	6
2013 - 2015 : l'échec de la tentative de rebond	8
UN ENLÈVEMENT EXEMPLAIRE	10
Le problème du non-usage de la force.....	10
Relation entre la mission et le gouvernement hôte : le point de non-retour.	14
Au cœur des contradictions : la persistance des missions fictives	18
CONCLUSION : APRÈS 17 ANS DE PRÉSENCE, Y A-T-IL ENCORE UN AVENIR POUR LA MONUSCO ?.....	20

Introduction

Depuis 2013 et la victoire des forces armées congolaises et des Nations unies sur la dernière menace sérieuse contre le régime, le mouvement du 23 Mars (M23), la question de la pertinence de la présence onusienne en République démocratique du Congo (RDC) se pose de nouveau. À l'instar d'autres présidents de la région, Joseph Kabila entend rester au pouvoir au-delà des limites constitutionnelles et réduire ainsi à néant toute perspective démocratique. Malgré le déploiement de la plus grande force de maintien de la paix (MONUSCO) à l'est du Congo, cette région demeure la périphérie de tous les dangers, soumise au maraudage meurtrier de groupes armés nationaux et régionaux. Enfin, le gouvernement hôte ne cesse de demander le départ de la MONUSCO qui est actuellement la mission de maintien de la paix la plus importante et la plus coûteuse du monde (plus de 20 000 hommes et 1,4 milliard de dollars de budget annuel).

Faire perdurer, sans perspective de progrès, une mission de maintien de la paix dans un contexte de recul démocratique et de dé-légitimation du régime en place s'apparente au mieux à un enlèvement volontaire et constitue au pire un risque politique majeur pour les Nations unies. Alors qu'en 2016 la mission onusienne de maintien de la paix en RDC va fêter ses 17 ans de présence et qu'une crise électorale semble poindre à l'horizon, une tentative de bilan s'impose.

De MONUC à MONUSCO : la construction de la plus grande mission de maintien de la paix

1999 - 2006 : sortir du conflit

Lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies ordonne le déploiement d'observateurs militaires en République démocratique du Congo en 1999, 6 des 9 pays africains qui s'affrontent sur le territoire congolais viennent de signer un cessez-le-feu¹. Établie par la résolution 1 279 du 30 novembre 1999, la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC) a pour rôle de faire le suivi de l'application du cessez-le-feu de Lusaka et de préparer un déploiement plus conséquent². La MONUC est alors principalement composée de 500 observateurs militaires et d'une équipe pluridisciplinaire³.

De 1999 à 2006, le mandat de la MONUC est étoffé et, dès février 2000, il autorise le déploiement d'une force militaire initialement composée de 5 537 personnels militaires (c'est-à-dire d'une véritable mission de maintien de la paix)⁴. À partir de ce moment-là, les effectifs de la MONUC, puis la MONUSCO ne vont pas cesser d'augmenter jusqu'à atteindre 22 016 personnels en uniforme en 2016, ce qui en fait aujourd'hui la plus grande mission de maintien de la paix dans le monde⁵. En dépit de difficultés à s'imposer militairement dès le début de la mission, la MONUC parvient à mettre en œuvre la feuille de route de la transition pour instaurer des institutions démocratiques et stabiliser le pays. Ainsi, en 2003, suite aux conclusions du dialogue inter-congolais, facilité par l'UA et

1. Accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo, 10 juillet 1999. Ce cessez-le-feu fut négocié par l'Organisation de l'unité africaine (OUA), l'Organisation des Nations unies (ONU) ainsi que la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC). Les signataires sont l'Angola, la République démocratique du Congo, la Namibie, le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe. Le Mouvement de libération du Congo (MLC) et le Rassemblement congolais pour la démocratie, deux mouvements rebelles soutenus par l'Ouganda et le Rwanda, le signent le 1er et 31 août.

2. Résolution 1279, 30 novembre 1999, S/RES/1279 (1999).

3. Résolution 1279, 30 novembre 1999, S/RES/1279 (1999), para. 4 et 9, pages 2 et 4.

4. Résolution 1291, 24 février 2000, para. 4, page 3.

5. Faits et chiffres, site officiel de la MONUSCO, disponibles sur : www.un.org, consulté le 20 janvier 2016.

l'ONU, un gouvernement de transition est mis en place le 30 juin 2003 et la communauté internationale s'organise au sein du Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT)⁶. L'accompagnement par la MONUC du gouvernement de transition permet de mener à bien le référendum sur la Constitution en 2005 et les élections législatives et présidentielles en 2006 ainsi que les élections provinciales et sénatoriales en 2007. Sous la direction du diplomate américain Bill Swing, la MONUC s'est révélée capable d'accompagner l'instauration des institutions de la III^e République en RDC.

2006 - 2012 : la dynamique d'enlisement

Le cycle électoral ayant pris fin et le comité international d'accompagnement de la transition (CIAT) ayant été dissous, la mission doit abandonner son rôle de régulateur d'un processus de partage du pouvoir pour appuyer le fonctionnement des nouvelles institutions et la mise en œuvre de la Constitution, c'est-à-dire soutenir une démocratisation attendue par les Congolais depuis le début des années 1990. Parallèlement, sur le plan militaire, la MONUC n'a plus pour mission d'observer le cessez-le-feu de Lusaka mais d'appuyer la réforme du secteur de la sécurité, l'intégration des miliciens dans l'armée et de préparer son départ – le représentant spécial du Secrétaire général (SRSG) nommé après la transition, Alan Doss, ayant pour instruction de commencer le processus de désengagement.

Mais ce scénario idéal se heurte rapidement aux réalités congolaises, à savoir la dynamique des tensions qui prévaut à l'est du Congo où de nombreux groupes armés continuent d'opérer et de commettre des exactions contre les populations en toute impunité. Une nouvelle rébellion apparaît au Nord-Kivu, dénommée le Conseil national de défense du peuple (CNDP). L'absence de réaction forte de la MONUC, suite à l'apparition du CNDP dirigé par Laurent Nkunda et à la crise de Goma⁷ en 2008, est interprétée comme une trahison par le gouvernement. À partir de la crise de 2008, la problématique de l'Est congolais va progressivement

6. Ouvert le 15 octobre 2001, le dialogue inter-congolais réunit 80 représentants du gouvernement, du RCD, du MLC, de l'opposition politique et de la société civile congolaise. Il prend fin le 2 avril 2003 à Sun City avec la ratification de l'Accord global et inclusif de Pretoria conclu le 16 décembre 2002 entre le Rwanda et la RDC et qui met fin à la deuxième guerre du Congo (1998-2002). Le dialogue inter-congolais établit aussi la constitution de la transition et le gouvernement de transition dit 4+1 (gouvernement, majorité, RCD, MLC et opposition politique).

7. En 2008, les forces du CNDP menacent de prendre la capitale provinciale du Nord-Kivu, Goma, forçant Joseph Kabila à négocier avec les groupes armés. Les « actes d'engagement » signés lors de cette conférence prévoient une intégration politico-militaire des groupes armés, la restauration de l'autorité de l'État dans les Kivus et des efforts de développement.

dominer l'agenda de la mission des Nations unies jusqu'à faire basculer son centre de gravité de Kinshasa à Goma après la seconde crise de Goma en novembre 2012. Suite à la conférence de Goma de 2009 qui était censée offrir un règlement du problème des groupes armés au Nord et Sud-Kivu, la MONUC se transforme en Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo (MONUSCO). Sans abandonner ses tâches d'appui aux réformes nationales définies dans la Constitution (décentralisation, réforme du secteur de sécurité et de la justice, etc.), la MONUSCO se dote d'une stratégie de stabilisation pour l'Est qui soutient la mise en œuvre de l'accord signé lors de la conférence de Goma entre le gouvernement et les groupes armés. Cette stratégie de stabilisation met en avant la restauration de l'autorité de l'État en dotant les divers services administratifs d'infrastructures nécessaires à leur fonctionnement (construction de routes, de bâtiments administratifs, de prisons, de tribunaux, etc.)⁸.

La seconde crise de Goma en 2012 qui se traduit par la prise de la ville par un mouvement rebelle (le M23) conduit à une focalisation complète de la MONUSCO sur l'Est, et à sa réforme conformément à la résolution⁹ 2098. Au grand dam des agents locaux et internationaux, le représentant spécial du secrétaire général (SRSG) déplace le quartier général de la MONUSCO de Kinshasa à Goma et transfère aux agences onusiennes les tâches qu'il considère comme ne relevant pas de la MONUSCO. Il réoriente également le travail de la section des affaires civiles - qui avait mis en œuvre un ambitieux programme de suivi et de prévention des conflits locaux sur l'ensemble du territoire congolais - vers des actions civilo-militaires dans les provinces du Nord et Sud-Kivu. À défaut d'un changement radical d'approche, le programme de stabilisation prend un nouveau nom (les îlots de stabilité)¹⁰. Ne laissant à Kinshasa qu'une présence résiduelle, ces changements indiquent une concentration de la mission sur la problématique de l'Est congolais avec pour instruction du Conseil de sécurité de « neutraliser les groupes armés »¹¹.

8. La stratégie internationale d'appui à la stabilisation et la sécurité internationale (ISSSS) a été élaborée en 2008 et 2009 et appuie la mise en œuvre du plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones touchées par la guerre (STAREC), lancé en juin 2009. Pour en savoir plus : *Stabilization strategy*, site officiel MONUSCO, consulté le 22 février 2016.

9. Résolution 2098, S/RES/2098, 28 mars 2013, para. 9-12, p. 6-7.

10. Lors de son arrivée en RDC, Martin Kobler présente puis essaye d'imposer le concept d'« îlots de stabilité », issu de la stratégie contre-insurrectionnelle mise en œuvre en Afghanistan où il a servi. Toutefois, ce concept n'a jamais été clairement défini. « The Congo Trap: MONUSCO Islands of Stability in the Sea of Instability », *Stability International Journal of Security and Development*, 4(1): 52, p. 1-16, disponible sur : <http://dx.doi.org/10.5334/sta.gn>, consulté le 26 février 2016.

11. Résolution 2098, S/RES/2098, 28 mars 2013.

2013 - 2015 : l'échec de la tentative de rebond

Après la prise de Goma par un groupe armé malgré la « protection » des Casques bleus, les Nations unies sont gravement humiliées. Lors de la crise du M23, sous la pression insistante de New York, les Casques bleus indiens se sont déployés au plus près du théâtre des affrontements pour se retirer au plus vite dès que le M23 ouvrait le feu sur leurs positions, tuant deux Casques bleus¹². La chute de Goma en novembre 2012 met en lumière l'inutilité militaire de la MONUSCO – problème qui était bien connu des populations kivutiennes, mais qui acquiert alors une visibilité mondiale grâce aux médias internationaux. Bien que la MONUSCO ait multiplié les effets d'annonce sur l'impossible chute de la ville, puis sur sa résistance active¹³ contre le M23, l'action des Casques bleus dans la défense de Goma a été inexistante et a provoqué l'ire du gouvernement congolais et l'ironie de certains chefs d'États voisins qualifiant les Casques bleus de « touristes »¹⁴. De ce fait, les Nations unies ont multiplié les efforts pour revenir dans le jeu et « faire partie de la solution ». Essayant de mettre à profit l'inefficacité de la MONUSCO, les pays de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) essayent d'imposer le déploiement d'une force composée de troupes rwandaises et ougandaises. Ces deux pays étant les parrains du M23, la RDC, ses alliés dans la SADC et le Conseil de sécurité s'accordent sur la création d'une brigade d'intervention de la Force (FIB), composée de troupes provenant de trois pays de la SADC¹⁵ au sein de la MONUSCO pour mener des opérations offensives contre les groupes armés¹⁶. Dans la foulée, la MONUSCO devient la première mission de maintien de la paix à être dotée d'une capacité d'observation aérienne avec des drones. Pour compléter la réponse militaire, une réponse politique est rapidement élaborée : Ban Ki Moon parraine l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en

12. « RDC : un Casque bleu des Nations unies mortellement blessé dans la prise de Bunagana », *Radio France Internationale*, 6 juillet 2012.

13. « Porte-parole militaire de la Monusco, Félix Prosper Basse : « la ville de Goma est bien sécurisée », *Digitalcongo.net*, 4 octobre 2012 ; « Selon la Monusco – La ville de Goma n'est pas infiltrée par le M23 », *Le Congolais*, 5 octobre 2012 ; « Chute de Goma : la Monusco dit ne pas être la seule responsable », *Radio Okapi*, 21 novembre 2012 ; « RDC : la Monusco a recouru à la force pour éviter la chute de Goma, selon son chef d'État-major », *Radio Okapi*, 29 novembre 2012 ; « RDC : la Monusco a assisté les FARDC pour protéger Goma, affirme le ministre de la Défense », *Radio Okapi*, 4 décembre 2012.

14. « RDC : la Monusco, "une honte" qui fait "du tourisme" selon Y. Museveni », *Agence France Presse*, 8 décembre 2012 ; « RDC : la Monusco répond à Yoweri Museveni qui a accusé les Casques bleus de faire du tourisme », *Radio Okapi*, 13 décembre 2012.

15. Il s'agit du Malawi, de la Tanzanie et de l'Afrique du Sud.

16. Résolution 2098, S/RES/2098, 28 mars 2013, para 9 – 12, p. 6 -7.

République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs (accord-cadre d'Addis-Abeba) et un envoyé spécial du secrétaire général pour les Grands Lacs est désigné en février 2013. En travaillant de concert, la FIB et l'armée congolaise repoussent le M23, qui est affaibli par des luttes internes et la suspension du soutien rwandais. Il bat en retraite à la fin de l'année 2013 au Rwanda et en Ouganda où se trouvent encore certains de ses commandants. Fort de cette victoire, la direction de la MONUSCO souhaite engager des opérations contre les autres groupes armés et plus particulièrement les FDLR. Cependant, l'enthousiasme des autorités congolaises pour la lutte contre les groupes armés se refroidit brutalement après l'assassinat toujours mystérieux du « héros congolais » (le colonel Mamadou qui a commandé l'offensive contre le M23 et était immédiatement devenu une gloire nationale), et la désignation des FDLR comme nouvelle cible. Deux ans après la défaite du M23, force est de constater que la création d'une brigade « offensive », la dotation de la MONUSCO d'un mandat d'imposition de la paix et l'emploi de drones n'ont pas abouti à la neutralisation d'autres groupes armés.

Un enlèvement exemplaire

Enlisée, la mission des Nations unies en RDC a perdu tout capital politique et militaire. Au cours des 17 dernières années, ses nombreux échecs ont conduit à des réorientations et des réorganisations mais aucune n'a permis de mettre durablement fin à ces deux principaux problèmes : une absence de crédibilité militaire et une relation très dégradée, voire parfois hostile, avec le gouvernement hôte. Cela aboutit à la paralysie de la plus grande mission de maintien de la paix des Nations unies et à des mandats qui sont maintenues par le Conseil de sécurité malgré l'absence de progrès tangibles depuis plusieurs années.

Le problème du non-usage de la force

Au cœur du manque de crédibilité de la MONUSCO réside le problème de son incapacité à neutraliser les principaux groupes armés. Alors que, depuis de nombreuses années, toutes les résolutions du Conseil de sécurité sur la RDC priorisent la protection des civils et que la mission dispose d'un mandat¹⁷ de chapitre 7, la MONUC, puis la MONUSCO, ont fait preuve de manque d'anticipation et de réaction face aux attaques des groupes armés.

Une stratégie durable d'évitement des groupes armés

Les 17 ans de présence des Casques bleus en RDC sont émaillés de tueries qu'ils n'ont pas sues ou voulues éviter. Le manque de réactivité militaire de la mission onusienne est apparu dès ses débuts pour devenir sa marque de fabrique aux yeux des Congolais. Dès 2003, la MONUC ne parvient pas à empêcher l'escalade de la violence entre Lendus et Hemas dans le district de l'Ituri, au nord-est de la RDC. Les Casques bleus se retrouvent débordés par les miliciens et quasiment assiégés dans la ville de Bunia. Dépêchée en urgence une mission militaire de l'UE (Artémis) a permis de rétablir la situation à leur avantage¹⁸. En mai 2004, la MONUC ne parvient pas à empêcher les violences commises par le général renégat Laurent Nkunda

17. Le chapitre 7 autorise les Casques bleus à utiliser la force en cas de légitime défense et pour protéger la population civile. Charte des Nations unies, Chapitre 7, art. 42 et 51.

18. T. Vircoulon, « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République démocratique du Congo », *Politique africaine*, juin 2005, p. 79-95.

dans la ville de Bukavu au Sud-Kivu¹⁹. Les Casques bleus ont été accusés de ne pas avoir protégé les populations civiles à plusieurs reprises, notamment en 2010 dans la province du Nord-Kivu et à Mutarule²⁰ en 2012. En 2014, le massacre de Mutarule au Sud-Kivu²¹ et les assassinats réguliers de civils par les Allied Democratic Forces (ADF) autour de Béni au Nord-Kivu ont forcé le SRSG à reconnaître la passivité des Casques bleus et à s'excuser²². En effet, il convient de noter que les contingents indien et pakistanais n'ont pas changé de comportement malgré la chute de Goma aux mains du M23. Lors de l'offensive de novembre 2014, le contingent indien a refusé de se déployer avec la FIB ou d'engager la confrontation avec le M23. La création de la FIB s'est apparentée à la création d'une force dans la Force, l'Inde et le Pakistan continuant à s'opposer au principe d'imposition de la paix lors des débats sur le maintien de la paix au Conseil de sécurité.

Par ailleurs, la force onusienne n'a jamais pu éviter ou contenir les crises violentes. Pendant la transition, le manque de robustesse militaire de la force des Nations unies a été compensé par l'Union européenne qui a accepté de déployer des missions militaires opérationnelles à deux reprises : pour mettre fin aux violences dans le district de l'Ituri (opération Artémis en 2003) et pour sécuriser le processus électoral (mission EUFOR-RDC en 2006)²³. Au Nord-Kivu, la MONUSCO s'est révélée incapable de faire face à la montée en puissance du CNDP puis du M23 et d'empêcher la campagne d'exactions contre les populations civiles hutues des Rayia

19. En mai 2004, le général Laurent Nkunda, qui a déserté les FARDC quelques mois auparavant, occupe la ville de Bukavu, dans la province du Sud-Kivu, et affronte les troupes loyalistes. Les troupes de Laurent Nkunda finissent par quitter la ville de Bukavu pour la province du Nord-Kivu laissant derrière elles un lourd bilan humain.

20. « Rapport préliminaire de la mission d'enquête du Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les viols massifs et autres violations des droits de l'homme commis par une coalition de groupes armés sur l'axe Kibua-Mpofi, en territoire de Walikale, province du Nord-Kivu, du 30 juillet au 2 août 2010 », Bureau Conjoint du Haut commissariat aux Droits de l'Homme, 24 Septembre 2010, « Comprendre les conflits dans l'Est du Congo : la plaine de la Ruzizi », *International Crisis Group*, 23 juillet 2013.

21. « Massacre de Mutarule : l'abattement des familles des victimes », *Radio France International*, 28 août 2014.

22. « Je regrette ce qui s'est passé. J'en prends la responsabilité en tant que chef de la Monusco. Notre devoir est de protéger les civils. On ne l'a pas fait suffisamment » ; « Les FARDC n'ont pas protégé leur population, mais ça n'excuse pas que nous n'avons pas réagi suffisamment. Et je m'excuse pour ça » ; « Massacre de Mutarule : HRW condamne l'inaction du gouvernement et de la Monusco », *Radio Okapi*, 3 juillet 2014 ; « Nous nous sommes rendus, le commandant de la Force et moi-même, à Mutarule et j'ai assumé publiquement la responsabilité de ce qui s'est passé et me suis excusé auprès des populations. », Conseil de sécurité, S/PV7237, 7 août 2014, p. 3.

23. La mission de l'EUFOR se déroule du 12 juin 2006 au 30 novembre 2006 et est composée de 2 500 militaires européens. Cette mission est autorisée par le conseil de sécurité de l'ONU le 25 avril 2006 par la résolution 1671, après une demande de l'ONU auprès de l'Union européenne dans un échange de lettres le 28 mars et 18 avril 2006.

Mutomboki²⁴ en 2012. Après la première crise de Goma, le *Force Commander* indien ne cachait pas vraiment qu'il avait reçu comme consigne de ne pas engager les troupes indiennes dans des opérations risquées et, de facto, il immobilisait totalement la composante militaire de la MONUC, qui limitait son action à une protection statique depuis des bases dont les troupes ne sortaient pas et à des patrouilles de jour dans des zones sans risque. Symbole de sa réticence à lutter contre les groupes armés, la MONUSCO n'a pas envisagé d'arrêter Bosco Ntaganda qui, en tant que général de l'armée congolaise, évoluait librement à Goma tout en étant recherché par la Cour pénale internationale (CPI). Elle a aussi évité d'arrêter le chef de milice Cheka²⁵ et le contingent indien a même décerné la médaille de la paix à Laurent Nkunda, le leader du CNDP²⁶.

Par ailleurs, la composante militaire²⁷ de la MONUC puis de la MONUSCO a été réorganisée à plusieurs reprises, à chaque fois pour s'adapter après avoir failli à sa mission de protection des populations civiles. Jusqu'aux événements de Bukavu en 2004, les brigades de la Force étaient composées de troupes provenant de plusieurs pays. Cette composition en mosaïque a paralysé l'action de la Force, du fait du manque d'unité dans la chaîne de commandement, mais aussi dans la langue de communication. Suite aux combats à Bukavu en juillet 2004, la MONUC entreprend de tirer les leçons de son incapacité à mettre en œuvre son mandat de protection des civils. Dès octobre, le Conseil de sécurité demande à la MONUC un rapport sur les réformes nécessaires qui aboutit à unifier les chaînes de commandement et les langues de communication et à déployer des brigades issues d'un seul pays contributeur de troupes dans

24. Les Rayia Mutomboki sont des milices d'auto défense villageoises formées initialement dans le territoire de Shabunda dans la province du Sud-Kivu. Ces milices locales furent d'abord formées en 2005 par les villageois pour se protéger des FARDC et des FDLR. En 2012, avec le soutien de Bosco Ntaganda, certaines de ces milices d'auto défense villageoises furent réactivées dans le Sud-Kivu pour lutter contre les FDLR. À partir de juin 2012, ce mouvement s'étend au territoire de Walikale dans le Nord-Kivu et de Kalehe au Sud-Kivu. Faiblement armés, les Rayia Mutomboki ont développé une stratégie basée sur la terreur et les représailles sur les populations civiles associées aux FDLR. Pour plus de détails voir « RDC : risque de nettoyage ethnique à Walikale ? », *Afrikarabia*, 20 juillet 2012, disponible sur : <http://afrikarabia.com>, consulté le 27 février 2016, ou « Raia Mutomboki: the Flawed Peace Process in the DRC and the Birth of an Armed Franchise », *Rift Valley Institute*, 2013.

25. « Le Gouverneur Julien Paluku sensibilise le rebelle Cheka », *Youtube*, 27 avril 2014, disponible sur : www.youtube.com, consulté le 27 février 2016.

26. « Monuc : Un scandale de trop », *Digitalcongo.net*, 18 juillet 2008, disponible sur : www.digitalcongo.net, consulté le 27 février 2016 ; « Congo-Kinshasa : Affaire Nkunda – Le Délégué Général du Gouvernement s'insurge contre les déclarations du colonel Chand Saroha », *La Prospérité*, 18 juillet 2008.

26. Appelée dans la terminologie onusienne.

27. Appelée dans la terminologie onusienne la Force.

un même secteur d'action. C'est ainsi que le Nord-Kivu échoit au contingent indien, et le Sud-Kivu au contingent pakistanais. Quelques années plus tard, pour contrer le déficit de communication entre les contingents et les populations congolaises, mis en avant pour expliquer le manque de protection des civils, le nombre d'interprètes au sein des contingents sera augmenté.

Pour les populations civiles qui observent quotidiennement le déploiement de plusieurs centaines de millions de dollars de moyens militaires, l'absence d'action décisive de la MONUSCO contre les groupes armés est interprétée comme une volonté de faire perdurer les conflits à l'Est du pays pour le plus grand profit personnel des Casques bleus – interprétation illustrée par l'expression « no Nkunda, no job » alors très populaire en RDC en 2008.

*Le chaînon manquant pour la mise en œuvre du chapitre 7 :
la convergence des intérêts politiques*

Il y a eu deux exceptions notables au manque d'engagement des Casques bleus contre les groupes armés. En 2006, la MONUC a tenté de traquer Joseph Kony, le dirigeant mystique de la Lord Resistance Army (LRA), et a perdu des soldats dans une opération spéciale à la légalité questionnable²⁸. L'autre exemple est plus heureux puisqu'il s'agit évidemment de l'engagement contre le M23. Ces deux exemples mettent en lumière la raison pour laquelle le chapitre 7 est appliqué exceptionnellement mais inappliqué la plupart du temps.

Ces deux opérations offensives contre des groupes armés correspondaient à des intérêts politiques forts et congruents. La première était le résultat d'une demande discrète des USA qui sont le premier financeur de la mission onusienne et mène la traque contre Joseph Kony depuis longtemps. La seconde a été rendue possible par l'alignement des intérêts des gouvernements congolais (qui voulait en finir avec le M23), tanzanien et sud-africain (qui voulaient contrer le Rwanda), des Nations unies (qui étaient humiliées par la prise de Goma) et de certains pays occidentaux qui voyaient d'un mauvais œil une nouvelle déstabilisation des Kivus et ont exercé des pressions sur Kigali pour qu'il abandonne son soutien à ce mouvement rebelle²⁹. C'est donc une combinaison d'actions et d'intérêts particuliers de certains pays africains, de certains membres du Conseil de

28. « DRC : Armed Group Kills 8 UN Peacekeepers in Garamba Park », UN News Service, 23 janvier 2006.

29. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas ainsi que les États-Unis ont temporairement suspendu leur aide au Rwanda à ce moment-là et les États-Unis ont exercé des pressions diplomatiques fortes sur Kigali.

sécurité de l'ONU ainsi que la volonté politique du gouvernement hôte qui permettent la création d'une force d'intervention onusienne puis la réussite de l'offensive contre le M23. En ce sens, la victoire militaire contre le M23 était aussi et d'abord une victoire politique : celle d'avoir bâti un consensus qui faisait et fait de nouveau défaut contre les FDLR.

À l'inverse, le massacre de Mutarule en 2013 puis ceux autour de Beni depuis 2014 montrent que l'inclusion d'une « composante choc » au sein de la MONUSCO n'est pas suffisante pour conduire à une action résolue contre les groupes armés. À Mutarule, la composante de la Force présente est un contingent pakistanais. Or le Pakistan ne souhaite pas exposer ses troupes et privilégie une protection des civils passive par le simple déploiement statique de ses soldats. Pour le gouvernement congolais, il n'y a pas d'enjeux dans la plaine de la Ruzizi où les communautés s'affrontent pour le contrôle d'espaces territoriaux et économiques mais ne mettent pas en danger l'État. Quant aux violences contre les civils dans la zone de Béni, bien que les ADF soient des radicaux islamistes, ils ne représentent pas une menace réelle pour les pouvoirs congolais et ougandais et les pays contributeurs de troupes. Par ailleurs, la MONUSCO elle-même est divisée sur la pertinence de son implication, l'ancien SRSG et le l'ancien *Force Commander* ne s'entendant pas sur la question.

Relation entre la mission et le gouvernement hôte : le point de non-retour

Le manque de combativité de la mission onusienne n'a pas seulement eu pour effet de la discréditer aux yeux des populations congolaises, cela l'a aussi discrédité aux yeux du gouvernement congolais. La relation entre le gouvernement congolais et la mission onusienne alterne entre défiance et hostilité, et s'est détériorée jusqu'au point de non-retour. La rupture entre le gouvernement et la MONUC est consommée avec la première crise de Goma en 2008. En effet, le gouvernement congolais est alors contraint de négocier avec le CNDP et doit se plier à ses exigences³⁰. L'obligation, entre autres, de mener des opérations conjointes avec les troupes rwandaises provoque une première fissure politique au sein du clan Kabila³¹, mais

30. En décembre 2008 le CNDP, alors dirigé par Laurent Nkunda, assiège la ville de Goma alors qu'un accord de paix avait été signé le 23 janvier 2008. Suite à des pressions fortes des États-Unis, le gouvernement rwandais arrête Laurent Nkunda le 22 janvier 2009 et Bosco Natganda prend la tête du CNDP. Le gouvernement congolais et le CNDP signent un accord de paix le 23 mars 2009.

31. Le règlement du conflit avec le CNDP, mais surtout l'entrée des troupes rwandaises sur le territoire congolais provoque une scission grave entre le président Joseph Kabila et le président de l'Assemblée nationale Vital Kamerhe. Ce dernier est exclu du PPRD, le parti de Joseph Kabila,

surtout un rejet fort du *Force Commander* et du SRSG. Le remplacement du *Force Commander*, le général Gaye, par un général espagnol qui démissionne quelques semaines après son arrivée, entérine l'image d'une MONUC tigre de papier. L'absence d'engagement dans la défense de Goma en 2012 prouve que le tigre n'a, de plus, ni griffes ni crocs³².

Outre le fait que l'inutilité militaire de la MONUSCO mette le régime de Joseph Kabila en difficulté, les sujets de contentieux n'ont cessé de s'accumuler entre la mission onusienne et le gouvernement hôte. Le premier et le plus sensible d'entre eux est sans conteste ce qui fait, selon le gouvernement l'honneur, ou selon certaines populations la honte, du régime congolais : l'armée. Chargée de protéger les populations et de soutenir l'armée congolaise, la MONUC a formalisé en 2010 une politique de conditionnalité pour son appui aux opérations des FARDC³³. La Force peut en effet fournir un appui logistique et un appui feu à l'armée congolaise dans certaines circonstances³⁴. Cette politique de conditionnalité vise à protéger légalement les Nations unies de toute implication indirecte dans les exactions contre les civils dont l'armée congolaise était coutumière à l'Est³⁵. Mais elle est évidemment perçue comme une ingérence par le gouvernement.

Durant la première présidence de Kabila, l'appui promis par les Nations unies fait défaut et/ou ne prend pas en compte la vision du gouvernement. Alors que le manque d'infrastructures de base est aussi criant à l'Ouest qu'à l'Est, la MONUC décide d'allouer les ressources du

avant de démissionner de son poste de président de l'Assemblée le 25 mars 2009. Le 14 décembre 2010, il crée le parti d'opposition Union pour la Nation congolaise.

32. Le général espagnol Vicente Diaz de Villegas est nommé au poste de commandant de la Force de la MONUSCO le 8 septembre 2008. Le 28 octobre 2008, il démissionne, estimant qu'il n'avait pas les moyens nécessaires pour remplir sa mission.

33. La politique de conditionnalité de l'appui militaire de la mission onusienne ne sera formalisée au travers de *Standard Operation Procedures* (SOP) qu'à partir de 2010. Toutefois, dès 2005 mais surtout 2006, la protection des populations civiles devient une des pierres angulaires des mandats de la MONUC puis de la MONUSCO, en concordance avec la résolution 1296.

34. La MONUSCO doit s'assurer du respect par les FARDC de certains critères en matière de respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire pour apporter son aide logistique et militaire. Parmi ces critères les antécédents en matière d'atteintes aux droits de l'Homme et de crimes de guerre des commandants sont des facteurs bloquants. Il existe des procédures afin de demander des autorisations exceptionnelles pour que la MONUSCO puisse collaborer avec certains officiers des FARDC.

35. L'armée congolaise se distingue par des exactions contre les populations civiles, en particulier les violences sexuelles, et l'impunité qui prévaut dans la plus grande partie du territoire. Les FARDC et les troupes de la garde républicaine se sont, entre autres, rendus coupables de viols de masse à Minova en novembre 2012. Les responsables seront quasiment tous acquittés en 2013. En 2014, le ministre de la Défense a lancé un plan national de lutte contre les violences sexuelles. En 2016, les FARDC restent un des principaux acteurs d'atteintes aux droits de l'Homme en RDC. Selon le bureau conjoint du Haut Commissariat aux droits de l'Homme, en janvier 2016 les FARDC se sont rendus coupables de 98 violations des droits de l'Homme ayant fait 134 victimes.

*pooled fund*³⁶ principalement aux provinces de l'est et délaisse volontairement l'ouest du pays, décrétant que les besoins y relèvent du développement et non de l'aide humanitaire. De même le gouvernement congolais juge très décevant l'appui promis pour la restauration de l'État. Outre qu'elle étale ses guerres internes de compétences entre le PNUD et la mission, l'ONU n'a pas de fonds alors que les administrations congolaises en réclament. Elle s'égare dans des approches techniques et des projets sans financement, faute d'une approche stratégique commune portée par la mission et par les agences onusiennes.

Dépolitisation et repolitisation de la MONUSCO : une garantie d'inefficacité

La castration politique est le prix que la mission des Nations unies paie pour son inutilité militaire. Étant incapable d'éviter les crises dans l'Est, la MONUC puis la MONUSCO voient leurs rôles politiques réduits sous la pression du gouvernement congolais. Le président Kabila, ayant vécu le CIAT comme une insupportable tutelle pendant la transition, fait preuve d'un souverainisme tatillon après 2006. Cette politique à l'égard de la MONUC est indirectement alimentée par l'impotence militaire des Casques bleus sur le terrain et rencontre un écho favorable dans les cercles internationaux durant le premier mandat de Joseph Kabila. En effet, sous la direction de Roger Meece (un ancien diplomate américain), la mission onusienne cesse d'exister politiquement. D'une part, les rapports relatifs aux violations des droits de l'Homme par l'armée congolaise sont peu lus et pris en compte (à défaut de pouvoir être étouffés) ; d'autre part, mettant en avant le principe de souveraineté, la mission onusienne s'est contentée d'un rôle technique dans les élections de 2011 qui s'avéreront massivement frauduleuses.

Entre 2006 et 2011, la section électorale passe de plus de 600 personnes à 150. Ces réductions de personnels correspondent aux transformations du mandat de la MONUC puis de la MONUSCO. Alors qu'en 2006, la communauté internationale (et son bras armé, la MONUC) avait financé, organisé et sécurisé les élections, en 2011, la MONUSCO doit seulement accompagner techniquement le processus électoral³⁷. Une orientation qui reflète la volonté du Conseil de sécurité de consolider l'appropriation du processus démocratique par l'État congolais, les élections de 2011 devant être les premières élections financées à 80 % par le gouvernement congolais. Conformément à son mandat, la mission limite

36. Fonds des Nations unies en RDC destiné à l'action humanitaire.

37. Résolution 1925, Conseil de sécurité, 28 mai 2010, S/RES/1925, para. 12, alinéa q, p. 7 ; résolution 1991, Conseil de sécurité, 28 juin 2011, S/RES/1991, para. 5-8, p. 4.

son rôle a un appui technique à la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et fournit un appui logistique important, notamment en termes de transport. Du fait de son implication technique au sein de la CENI, le leadership de la MONUSCO a connaissance des violences³⁸ et des fraudes, mais préfère fermer les yeux. Cette approche se traduit par une MONUSCO très partisane qui n'a jamais questionné la piètre qualité du processus électoral de 2011, bien qu'il ait été émaillé d'instrumentalisations du cadre juridique et d'atteintes au droit d'expression. Dans ce contexte, le soutien sans faille de la section électorale de la MONUSCO renforce la perception de la compromission de la mission onusienne, qui valide des résultats électoraux fantasmés, ferme les yeux sur la répression contre l'opposition³⁹ et laisse les autres acteurs internationaux se prononcer sur les élections⁴⁰. Outre les élections catastrophiques de 2011, la mission onusienne s'est toujours gardée de commenter le fonctionnement des institutions congolaises⁴¹ au point d'apparaître incapable de défendre les principes démocratiques de base.

Cet effacement politique de la mission onusienne qui laisse la voie libre à la dérive autoritaire du régime change à partir de 2013 avec le réinvestissement militaire de la MONUSCO contre le M23 et l'accord d'Addis Abeba. L'ONU tente alors de regagner un rôle politique en RDC en doublant le SRSG avec un envoyé spécial de haut niveau (Mary Robinson, ancienne présidente d'Irlande) afin d'avoir accès au président Kabila et le SRSG (Martin Kobler) prend des initiatives non concertées avec le gouvernement et des positions critiques à son égard⁴². Dans le cadre de la

38. Le SRSG Roger Meece bloque pendant plusieurs semaines le rapport du bureau conjoint des droits de l'Homme sur les violations des droits de l'Homme durant la période électorale afin de ne pas compromettre sa relation avec le gouvernement congolais. « RD Congo : Les autorités doivent contrôler les forces de sécurité », *Human Rights Watch*, 2 décembre 2011, « Congo : sauver les élections », *International Crisis Group*, 8 décembre 2011.

39. « La Mission d'observation électorale de l'Union européenne déplore le manque de transparence et les irrégularités dans la collecte, la compilation et la publication des résultats », Mission d'observation électorale, Union Européenne, 13 décembre 2011 ; Bureau conjoint du Haut commissariat aux droits de l'Homme, mars 2012, « US Envoy Lauds DRC Forces After UN Report on Rampage », *The East African*, 24 mars 2012.

40. La Mission d'observation électorale de l'Union européenne déplore le manque de transparence et les irrégularités dans la collecte, la compilation et la publication des résultats », Mission d'observation électorale, Union Européenne, 13 décembre 2011.

41. Bien qu'informée des dysfonctionnements des assemblées provinciales, la MONUC puis la MONUSCO ne se sont jamais exprimées sur la question. De même, la marginalisation du rôle de l'assemblée nationale n'a jamais fait l'objet d'aucune communication critique de la part des Nations unies ni même de programmes d'appuis.

42. En février 2014, la MONUSCO annonce avoir pris la décision de déployer des Casques bleus dans le Nord de la province du Katanga pour faire face à la montée des tensions entre pygmées et lubas ainsi qu'aux milices Kata Katanga. Les Casques bleus sont déployés le 5 mars, sans consultation avec les autorités congolaises. Cette première tentative d'action unilatérale de la MONUSCO se solde par le rapatriement des Casques bleus fins avril 2014 et, bien que le

controverse au sujet des élections « à venir », le SRSG a critiqué les restrictions de la liberté d'expression et certaines arrestations. Ce changement d'attitude par rapport au très accommodant Roger Meece provoque l'ire du président congolais qui considère que le SRSG n'est que l'administrateur de la mission onusienne. La MONUSCO se positionnant ouvertement contre la stratégie du glissement, le gouvernement réplique par une politique d'obstruction⁴³. Après les tensions entre le président Kabila et le SRSG Köbler, la nomination du nouveau SRSG (Maman Sidikou) est interprétée comme le retour à une ligne de conciliation avec le régime et la garantie du silence politique de la MONUSCO dans une période qui s'annonce troublée.

Au cœur des contradictions : la persistance des missions fictives

Malgré un blocage complet, les missions de la MONUSCO sont systématiquement réaffirmées à chaque résolution. Dès 2004, le Conseil de sécurité a donné le mandat à la MONUC pour intervenir dans la réforme du secteur de sécurité, notamment en aidant à la réorganisation de l'armée congolaise et l'intégration des forces démobilisées au sein des FARDC. Les sections de la réforme du secteur de sécurité et de la réforme du secteur de la justice, auparavant regroupées au sein de la section « État de droit », apparaissent en 2004 à la demande du Conseil de sécurité⁴⁴. Après les élections de 2006 et le déploiement de deux missions de conseil et d'assistance de l'Union Européenne (UE) pour les réformes de l'armée et de la police (EUSEC et EUPOL), le Conseil de sécurité demande d'appuyer le gouvernement congolais dans ses efforts de réforme du secteur de la

gouvernement ne réagisse pas publiquement, ce déploiement est vécu comme une forme d'ingérence. De même, les prises de position du SRSG en faveur du respect des délais constitutionnels et ses consultations avec l'opposition sont très mal perçues. Des reproches sont directement adressés par le président Kabila lors d'une rencontre avec l'ensemble du corps diplomatique le 2 juin 2014, puis réitérés lors du discours à la Nation en janvier 2015. « Joseph Kabila dit non à Martin Köbler », *Le Phare*, 4 juin 2014, « Processus électoral : Kabila – Köbler : "guerre" inévitable ! », 7sur7.cd, 19 décembre 2014, disponible sur : <http://7sur7.cd>, consulté le 27 février 2016 ; « Joseph Kabila met le point sur les i », *Forum des As*, 16 février 2016.

43. En janvier 2015, le gouvernement congolais annonce le lancement d'opérations contre les FDLR ainsi que la nomination des généraux Fall Sikabwe et Mandevu aux postes de commandement au Nord-Kivu. Ces nominations provoquent l'arrêt de la coopération entre la MONUSCO et les FARDC contre les FDLR du fait de charges et soupçons de crimes de guerre qui pèsent sur les deux généraux congolais. Voir : « Les nominations des généraux compliquent l'opération Sukola II », *La tempête des tropiques*, 5 février 2015 ; « Traque des FDLR : à quoi joue donc la Monusco ? », *Le Forum des As*, 12 février 2015.

44. Résolution 1555, Conseil de sécurité, S/RES/1555, 1 octobre 2004, para. 7, alinéa b et c, p. 3-4.

sécurité, mais surtout d'améliorer la coordination avec les autres partenaires internationaux⁴⁵.

Ce rôle de coordination se heurte néanmoins à trois obstacles : l'absence de volonté du gouvernement congolais pour une véritable réforme du secteur de la sécurité et de la justice⁴⁶, l'opposition du président à l'intervention des Nations unies dans ce secteur et la réticence des autres acteurs internationaux à une coordination effective. Bien que mandatée pour assurer la coordination de la RSS par le Conseil de sécurité et que les partenaires belges, américains, sud-africains, français et européens appellent ouvertement à une plus grande coopération, la mission n'a jamais pu assumer ce rôle. En effet, outre le fait qu'en raison de l'absence de véritable réforme de la sécurité, il n'y a pas grand-chose à coordonner, les principaux partenaires bilatéraux de la RDC en matière de sécurité (Belgique, France, Afrique du Sud, Angola, États-Unis et Chine) n'ont jamais encouragé les efforts de coordination. Cette situation a été aggravée par des choix contestables de la mission et le déploiement de deux missions de conseil de l'UE qui ont concurrencé la mission onusienne grâce à leurs moyens financiers.

Outre les mécontentements internes liés aux réorganisations⁴⁷ et les querelles corporatistes entre la mission et le PNUD et entre les personnels en uniformes et les personnels civils, le transfert du leadership de l'unité RSS à Goma par le SRSG Martin Köbler en 2014 a rendu encore plus difficile la relation entre l'unité et les ministères concernés à Kinshasa. Après deux ans d'apathie totale de 2012 à 2014, une dernière tentative de présenter un programme commun de formations militaires pour les FARDC sous l'égide de l'ONU est proposée en 2015 pour être immédiatement rejetée par le président Kabila. Actuellement, l'activité de la MONUSCO en matière de sécurité est dans une impasse telle qu'aucune des sections impliquées ne collaborent entre elles.

45. Résolution 1925, Conseil de sécurité, S/RES/1925, 28 mai 2010, para. 12, alinéa l-n, p. 6.

46. Après la conception d'un plan de réforme de la justice, les efforts dans ce domaine ont été bloqués par le gouvernement. À partir de la nomination de Wivine Mumba Matipa le 28 avril 2012, les relations entre la MONUSCO et le ministère de la Justice sont de facto coupées.

47. À partir de 2013, le transfert du *leadership* de l'unité chargée de la justice à Goma puis son rattachement au pilier DSRSG/HC/RC ouvrent la voie à la fusion entre les sections chargées de la justice et de la réforme du secteur de sécurité. Cette fusion est largement décriée par les personnels de la section justice qui estiment que leurs activités sont incompatibles avec celles de la section réforme du secteur de la sécurité.

Conclusion : après 17 ans de présence, y a-t-il encore un avenir pour la MONUSCO ?

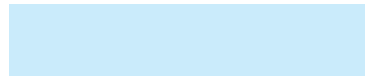
Force est de constater qu'après 17 ans de présence et plus de dix milliards de dollars dépensés, la mission des Nations unies en RDC n'a qu'un très maigre bilan sécuritaire (la neutralisation d'un groupe armé, le M23, contraste avec les nombreuses tueries de civils dans les Kivus) et un bilan politique négatif – les espoirs de démocratisation après les élections de 2006 étant remis en cause par la dérive autoritaire du régime et la volonté du président Kabila de rester au pouvoir au-delà de ses deux mandats. Du fait de son inefficacité, elle apparaît à certains (dont l'opposition) comme participant à la pérennisation du régime Kabila et au recul de l'agenda démocratique tandis que, pour d'autres, elle n'est plus qu'un observateur particulièrement coûteux des développements politiques et sécuritaires congolais.

L'histoire de la présence onusienne en RDC montre que les rares succès de l'ONU (élections de 2006, neutralisation du M23) ont résulté de la concordance des agendas politiques des membres du Conseil de sécurité, du gouvernement hôte et des principaux acteurs de la région. Quand cette concordance d'agendas fait défaut, les acteurs internationaux qui ont une préférence pour la stabilité ne s'accordent que sur le maintien du statu quo, c'est-à-dire le maintien coûte que coûte de la MONUSCO, aussi inefficace soit-elle. L'alternance circonstancielle entre politique de conciliation et politique de résultat (et donc l'alternance des SRSG) reflète aussi l'absence d'une ligne claire du Conseil de sécurité dans la durée. Tantôt la préférence pour la stabilité et pour une relation non antagoniste avec les autorités congolaises prévaut, tantôt des développements problématiques comme la crise de Goma en 2012 obligent le Conseil de sécurité à se réengager politiquement et à revenir aux principes qu'il inscrit chaque année dans ses résolutions sans la moindre conviction.

L'impasse actuelle de la MONUSCO paraît encore plus dangereuse en cette année d'échéance électorale où la pression monte entre le régime et l'opposition. La stratégie dite du glissement du président Kabila risque d'aboutir à deux scénarios négatifs pour les Nations unies : une confrontation violente, que la plus grande mission de maintien de la paix

dans le monde sera une fois de plus incapable de contenir, ou une répression préventive, que la MONUSCO ne pourra qu'observer et condamner par voie de communiqués de presse. La future crise électorale sera une nouvelle preuve que la MONUSCO n'apporte plus de solutions aux problèmes congolais.

Pressentant cette issue, l'ONU peut être tentée d'impliquer un autre acteur pour ne pas porter l'entière responsabilité du futur échec, à savoir l'Union africaine. Alors que l'Union africaine a brillé par son absence concernant le conflit congolais, les désignations de Saïd Djinnit comme envoyé spécial des Nations unies pour les Grands Lacs et de Maman Sidikou, ex-représentant spécial de l'UA pour la Somalie et chef de la mission de l'UA en Somalie, comme SGSR ont ouvert une nouvelle fenêtre d'opportunité pour l'Union africaine. À ces deux nominations s'ajoute celle du général sud-africain Derrick Mbuselo Mgwebi comme *Force Commander*. Outre qu'elles constituent un geste conciliant à l'égard du régime, ces nominations préfigurent une implication de l'Union africaine dans le face-à-face électoral. Elles font aussi entrer de nouveaux intérêts africains dans le champ des relations entre l'ONU et la RDC et risquent, de ce fait, d'approfondir encore davantage les problèmes structurels de mise en œuvre du mandat onusien.



ifri

institut français
des relations
internationales

