

le mois

Soldats de la paix et/ou soldats de la guerre ?

Jean-Claude Willame

En Somalie et au Rwanda, les interventions de l'ONU se sont soldées par de dramatiques échecs dus au refus de trancher la question : faut-il imposer la paix ou la négocier ? En République démocratique du Congo, l'ONU tient deux discours contradictoires, renvoyant dans les faits les autorités congolaises à leurs « responsabilités » : la sécurité est de leur ressort. Dans un pays où l'armée n'existe pas et où les « soldats de la paix » ne sont pas crédibles, ne serait-il pas temps que l'Union européenne prenne une initiative ? Celle-ci n'aurait de sens qu'à la condition que la force militaire soit subordonnée au politique : toute négociation doit s'appuyer sur une dissuasion militaire crédible.

L'insécurité dramatique qui règne actuellement dans l'est du Congo-Kinshasa, et à laquelle plusieurs livraisons récentes dans cette revue se sont fait l'écho¹, renvoie une fois encore au (faux) dilemme auquel les Nations unies ont eu régulièrement à faire face dans le champ africain : paix imposée ou paix négociée ?

La question fut abruptement posée dans deux des plus graves crises internationales précédant celle du Congo, celle de la Somalie et celle du Rwanda.

¹ Voir Jean-Claude Willame, « La dérégulation sécuritaire dans un Congo politiquement correct », *La Revue nouvelle*, n° 3, mars 2007, et François Van Lierde, « Congo. Les miliciens font la loi à Hombo-Nord », *La Revue nouvelle*, n° 4, avril 2007.

LE CAUCHEMAR SOMALIEN

En Somalie, après une longue période de latence et d'ignorance des péripéties sanglantes qui ont accompagné la chute de la dictature de Syad Barre à la fin des années quatre-vingt, la machine onusienne s'était soudainement investie en l'espace de quelques mois dans ce qui deviendra pour elle un cauchemar politique, financier et militaire.

Cauchemar politique lié à la diabolisation marquée d'un des acteurs principaux de l'époque, le « général » Aideed, chef de guerre charismatique se présentant comme le représentant des exclus de l'ancien régime. L'ONU et en particulier son secrétaire général de l'époque, Boutros Boutros Ghali, ne vont guère se cacher d'un soutien ostensible aux successeurs peu légitimes et peu populaires du dictateur Syad Barre, menés par un homme d'affaires de Mogadisho, Ali Mahdi. Un accord politique, baptisé « conférence de réconciliation nationale », est bien signé en mars 1993 à Addis Ababa, mais il est faussement inclusif, car il met sur le même pied des organisations qui prétendent représenter près d'un million de personnes et celles qui n'en représentaient que quelques milliers.

Cauchemar financier ensuite: l'opération de « maintien de

la paix » (Onusom) aura été budgétée à plus d'un milliard de dollars alors que l'aide humanitaire et le « soutien à la reconstruction nationale » se chiffrent à 166 millions de dollars dont 15 % seulement étaient disponibles effectivement.

Cauchemar militaire enfin, car la décision de mettre à genoux le « général » Aideed par une opération musclée montée par des forces spéciales américaines et baptisée « Restore Hope » va très mal se terminer. Le Pentagone et la CIA, pourtant déjà obsédés avant l'heure par l'« islamisme radical » plus que par de prétendus intérêts pétroliers, ont initialement été peu favorables à une « imposition de la paix » par la force des armes dans ce que beaucoup considèrent comme un guêpier: Bill Clinton avait d'ailleurs dû préciser que l'intervention des troupes américaines, qui déboulèrent à Mogadisho dans une atmosphère digne d'Hollywood, ne durerait pas plus de quelques mois.

Les « forces spéciales », peu habituées à des combats de rue, ne firent pas le poids face aux troupes belliqueuses et aguerries du général Aideed. On se souviendra peut-être encore de la scène où les corps de dix « boys » américains furent trainés derrière les jeeps des « technicals » du « chef de guerre » somalien

tandis que les installations logistiques américaines étaient pillées allègrement. En quelques semaines, les États-Unis, écœurés, déclarèrent forfait: plus jamais ils ne s'engageraient dans des opérations de « maintien de la paix » dans lesquelles ils n'auraient pas le leadership militaire absolu.

RWANDA: PASSIVITÉ OBLIGÉE

Le type d'« ingérence humanitaire musclée » en Somalie avait vécu. Et c'est bien son échec qui va conditionner la dramatique passivité des « soldats de la paix » dans l'opération de « maintien de la paix » qui fait suite à l'échec somalien, celle du Rwanda. Ici aussi, il y a un accord politique en trompe-l'œil signé dans une « salle climatisée » d'Arusha, à des milliers de kilomètres d'une « véranda » où s'activent des forces génocidaires.

En dépit d'une directive opérationnelle où il est écrit que « le contingent de l'ONU pourrait faire face à des conflits politiques ethniques », pas question d'une nouvelle aventure militaire à la somalienne. Aux casques bleus, des consignes strictes sont données: il faut respecter une dizaine d'autorisations avant de pouvoir dégainer et tirer, même en cas de légitime défense. « Vous êtes dans une mission "Club Med" », diront les officiers

(belges) de l'opération Minuar pour « déstresser » les troupes.

Lorsque l'avion présidentiel est abattu et que les dix parachutistes belges sont faits prisonniers et féroce­ment tués au camp militaire, le chef de cette Minuar, le général canadien Roméo Dallaire qui prétend ne rien avoir vu, joue aux négociateurs avec un des futurs inculpés au Tribunal pénal international, le colonel Bagosora.

Pendant ce temps, le génocide se met en branle sans rencontrer de résistance. Or la « résistance » était dans ce cas tout à fait possible : « Avec un mandat adapté et quatre-cents hommes, dira plus tard le secrétaire général des Nations unies, c'est-à-dire le nombre approximatif des casques bleus belges présents à Kigali, on empêchait le génocide. » De retour en Belgique après un « parcours de la honte » au Rwanda, les casques bleus déchirèrent ostensiblement leurs bérets pour montrer qu'on les avait roulés.

Quand faut-il forcer la paix et quand faut-il la négocier ? Dans le cas de la Somalie, on l'avait mal « négociée » politiquement et militairement. Dans le cas du Rwanda, on l'avait tout aussi bâclée politiquement et l'on avait refusé la force des armes dans une situation où elle s'imposait et pouvait sans doute réussir.

CONGO : UN ACCORD BOITEUX

En République démocratique du Congo, l'« accord politique » fut tout aussi boiteux et l'option « militaire » face aux seigneurs de la guerre tout aussi défail­lante. Aujourd'hui, cette dernière reste néanmoins ouverte mais incertaine.

L'accord de Lusaka qui pré­ludait à une « réconciliation inclusive entre Congolais » était fondé sur une argumentation peu fondée en droit international classique : on (la communauté internationale) conditionnait, en effet, le départ des troupes de pays agresseurs (principalement le Rwanda et l'Ouganda), qui était une obligation en droit, à la tenue de cette réconciliation, qui relevait de la souveraineté nationale d'un État.

Lorsque finalement la communauté internationale, Louis Michel en tête, sauva la face en acceptant de renverser cet échancier, elle ne fut pas au bout de ses peines : le caractère obligatoirement inclusif des institutions de transition qui furent mises en place induisit un « surplace » politique par où purent s'infiltrer corruption, paralysie institutionnelle et, sur le terrain local, poursuite de la culture de la violence dans le chef de petits ou moyens chefs de guerre qui se moquèrent bien de la lutte contre l'impunité promise par les « faiseurs de paix ».

Il fallut attendre plusieurs années avant que le Conseil de sécurité ne se décide à passer d'un mandat de simple « observation » des évolutions à celui de « la protection des civils sous la menace imminente de violences physiques, puis finalement à une autorisation d'actions plus proactives contre tous ceux qui « menaçaient la stabilisation politique » ». Sur papier, les « soldats de la paix » peuvent se transformer en « soldats de la guerre » et lutter contre « toute tentative de recours à la force qui menacerait le processus politique, de la part de tout groupe armé, étranger ou congolais ». Une résolution du 15 mai 2007 est très explicite à cet égard : la Monuc peut « dissuader toute tentative de recours à la force qui menacerait le processus politique [...] y compris en utilisant des tactiques d'encercllement et de recherche (cordon and search) pour prévenir les attaques contre les civils et perturber les capacités militaires des groupes armés illégaux ».

DÉSARMER LES MILICES

Certes, on n'a pas renoncé depuis le début 2005 à « négocier » avec les groupes armés. Ces négociations ont conduit à une démobilisation et à un désarmement de milices armées congolaises dans le district de l'Ituri (les FNI de l'ancien chef de guerre Thomas Lubanga

actuellement détenu à La Haye, les FPRI du chef de guerre « Cobra Matata »...) et au Nord-Katanga (les Maï-Maï du chef de guerre répondant au nom biblique de Gédéon). Reste à régler la (difficile) question de l'impunité de leurs chefs qui ont du sang sur les mains et dont certains ont été promu à de hauts grades.

Beaucoup plus incertaine est la situation qui prévaut dans les deux Kivu où pullulent toujours des « forces négatives » qui sont en fait soit les rescapés armés du million de réfugiés hutus rwandais qui ont déferlé massivement au Kivu au lendemain du génocide, soit les soldats tutsis congolais regroupés autour d'un général félon, Laurent Nkunda, qui se présente aussi comme le pasteur d'une église évangélique et comme le chef d'un mouvement politique défendant les intérêts des Tutsis congolais soi-disant en butte aux persécutions des autochtones.

Le cas de Laurent Nkunda est sans doute assez simple... en tout cas sur « papier ». Retranché dans son QG dans le Masisi — le lieu est connu de tout le monde —, il a autorité sur quelques milliers de soldats tutsis congolais dont il a accepté qu'ils soient « mixés » seulement avec d'autres soldats relevant des Forces armées congolaises (FARDC).

Ses troupes sont accusées de nombreuses violences sur des civils qui haïssent cet « étranger » sous le coup d'un mandat d'arrêt international pour « crimes de guerre » que personne n'ose exécuter.

Pour ce qui regarde les « rebelles hutus », leur nombre est passé de 18000 en 2002 à 6000 aujourd'hui, ce qui indique que plus de la moitié d'entre eux sont rentrés au Rwanda ou se sont fondus dans la population avec les réfugiés. Ceux qui sont restés et que l'on peut parfaitement localiser ont des modes contrastés de relation avec les militaires, la population et les autorités autochtones. Dans certaines régions, la capacité de dissuasion, très faible voire nulle, des brigades de l'armée congolaise a donné toute liberté aux bandes armées hutues des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) pour s'imposer comme la seule « autorité » crédible. Si une certaine sécurité existe, les paysans sont expropriés de leurs champs au profit des réfugiés hutus. Le FDLR s'est constitué un monopole des échanges commerciaux et a installé une autorité parallèle. Il lève les taxes qu'il peut parfois partager avec les pouvoirs locaux.

Dans d'autres régions, le mécanisme de cohabitation a été brisé à la suite d'opérations militaires

ponctuelles qui n'ont pas été sérieusement appuyées par la Monuc, les soldats congolais se livrant aux pillages et aux viols dont ils sont coutumiers. Il s'en est suivi des représailles sanglantes sur les populations civiles par le FDLR dont les bandes armées se sont retranchées dans les forêts et sont devenues inaccessibles. Ça et là, des espaces de négociations sont cependant possibles, mais lorsqu'elles ont lieu, elles conduisent à des rapatriements avortés des « rebelles hutus » au Rwanda par une Monuc qui précipite les choses et est peu à l'écoute des réalités locales ou par des technocrates de la Banque mondiale qui déversent des dizaines de millions de dollars sur des structures locales incompétentes et corrompues comme la Conader.

RENFORCER L'ARMÉE

Tous les acteurs et observateurs locaux en conviennent : un renforcement des unités de l'armée « régulière » est impératif. Effectifs, matériel et salaires font défaut à cette armée qui n'existe encore que de nom. Le « pouvoir d'en haut » s'est contenté de nommer à l'état-major de Kinshasa des (nouveaux) hauts gradés qui n'ont aucune envie de mettre les mains dans le « cambouis » du Kivu. Il y a certes l'appui de la Monuc, mais celle-ci intervient

en deuxième ligne et considère que la tâche de faire régner l'ordre est d'abord du ressort de l'armée congolaise... qui n'en est pas capable. On se trouve donc en plein cercle vicieux.

Faut-il recourir à la force pour réduire ce dernier carré de groupes armés? Faut-il tenter à nouveau de négocier? En fait, les questions sont peut-être mal posées. Ne s'agit-il pas plutôt de les poser ou de les recadrer autrement? Ainsi, la question de la négociation avec ce dernier carré ne fera pas l'économie d'une interrogation sur le primat impératif du retour des rebelles rwandais dans leur pays d'origine.

Comme le font valoir les auteurs d'une étude de terrain récemment menée par une ONG suédoise, la cohabitation depuis douze ans des FDLR avec les populations autochtones est dans certains cas bien réelle: leur intégration plus ou moins profonde et plus ou moins ambivalente dans le tissu socioéconomique congolais « fait ressortir la complexité de la question du rapatriement de ces hommes armés et de leurs dépendants. Si des cas d'hommes hutus rwandais ayant abandonné

femme et enfants congolais pour retourner au Rwanda ont été rapportés, il demeure certainement peu évident pour quelqu'un qui est arrivé sur le territoire congolais étant encore enfant, qui s'y est désormais intégré, y a pris femme et est devenu père de famille, de retourner dans un pays qu'il a quitté il y a plus de douze ans. Il pourrait donc peut-être aussi s'agir de prospecter la « capacité d'absorption » des populations locales vis-à-vis des éléments FDLR les mieux enracinés dans la société congolaise² ». Si donc le rapatriement volontaire peut et doit être encouragé, il n'en demeure pas moins vrai qu'il faut lever le tabou du rapatriement et que le choix doit être laissé à ceux qui refusent de rentrer sous peine de prolonger un potentiel conflictuel et déstabilisateur qui doit être désamorcé.

CONTRADICTIONS DE L'ONU

Pour ce qui regarde le recours à la force, on doit bien constater que la communauté internationale envoie des messages ambivalents, voire contradictoires. Ainsi, d'un côté, le Conseil de sécurité adopte le 15 mai 2007 une résolution autorisant ce recours

dans l'est du pays (voir supra), mais, de l'autre côté, le chef de sa délégation, de passage au Congo un mois plus tard, insiste surtout, dans ses conversations avec les hautes autorités congolaises, sur la priorité qui doit être accordée « à la recherche d'une solution [à l'insécurité au Kivu] par les voies politiques et diplomatiques » et invite les dirigeants congolais à « accélérer la réforme des forces armées et des services de sécurité qui doit rester une priorité³ ». En d'autres termes, les membres du Conseil renvoient la balle au Congo en signifiant à ses dirigeants que la sécurité est leur affaire et qu'il ne faut pas compter sur l'ONU pour se trouver en première ligne dans ce domaine.

Or, le Congo demeure aujourd'hui un « pays toujours sans armée », comme le titre *Le Soir*⁴. Une mission d'évaluation des quinze brigades déjà « brassées », conduite par la Belgique, la France et quelques autres pays européens, est à cet égard sans appel: « déficit en jeunes soldats et pléthore d'officiers et de sous-officiers, trop grandes différences entre les effectifs administratifs et opérationnels, absence de fonds de fonctionnement, absence de système de retraite, absence de prise en compte des familles vivant dans le sillage de la troupe et ne bénéficiant d'aucune infrastructure médicale, sanitaire

² Life and Peace Institute, « Analyse des dynamiques locales de cohabitation avec les groupes armés FDLR », Rapport de mission octobre-décembre 2006, Uppsala, janvier 2007, p. 12.

³ Agence France Presse, 20 juin 2007.

⁴ *Le Soir*, 30 juin et 1^{er} juillet 2007.

ou scolaire, charroi insuffisant, mauvais état de l'armement individuel, absence de chaîne de commandement ». Sans parler de l'indiscipline, des viols et des pillages qui sont mentionnés par tous les rapports mensuels de la Division des droits de l'homme de la Monuc.

Par ailleurs, les « soldats de la paix » en RDC sont peu entraînés à affronter des situations de combat ou même d'interposition et de simple protection des populations civiles menacées. Même si des améliorations ont été apportées à leur mandat, les casques bleus restent une force de maintien ou d'imposition de la paix peu crédible. Les affrontements de Bukavu et de Kanyabayonga (au Nord-Kivu) en 2004, comme les combats entre les gardes prétoriennes de Kabila et de Bemba à Kinshasa en août 2006 et en mars 2007, n'ont rien fait pour améliorer l'image d'une force qui reste trop souvent l'arme au pied et qui n'a jamais vraiment été dissuasive. Sans compter les actes de proxénétisme et les accusations de trafic en tout genre qui ont défrayé et défraient parfois encore la chronique de certains contingents de la Monuc.

ET L'UNION EUROPÉENNE ?

Une dissuasion internationale crédible est-elle plausible dans un contexte national aussi délité ? Sur

papier, on peut rêver... et se tourner vers l'Union européenne dont les capacités de défense autonome se mettent progressivement en place depuis 2001. Après avoir réussi l'opération Artémis qui, en 2003, a sauvé la mise pour un contingent de la Monuc encerclé par des bandes armées à Bunia, après avoir finalement décidé — non sans beaucoup d'atermoiements — d'épauler cette Monuc dans le cadre de la surveillance du processus électoral en 2006, l'Union européenne vient de se doter d'un nouvel outil, baptisé « centre d'opération » qui, autonome par rapport à l'Otan et aux quartiers généraux nationaux européens, est une sorte de petit état-major pouvant déployer, dans les quinze jours et pour quatre mois, des forces d'intervention civilo-militaires rapides sur des théâtres d'opérations extra-européens.

On pourrait donc imaginer un déploiement de ce type pour venir à bout des quelque six-mille membres armés FDLR ainsi que des provocations du général déchu Laurent Nkunda. Le fait important n'est pas tant la mise en route effective d'un tel déploiement que l'effet de dissuasion qu'il pourrait avoir sur les « forces négatives » en RDC. Car, pour en venir aux principes stratégiques définis dans l'Agenda pour la paix, qui reste depuis 1992 la « bible » des

opérations de maintien de la paix des Nations unies, les nuisances qui gangrènent la sécurité au Congo ne pourront être résorbées que par une stratégie non linéaire et avant tout cohérente où à la fois toute négociation doit s'appuyer sur une dissuasion militaire crédible et où en même temps cette dissuasion doit laisser le champ constamment ouvert à la négociation politique.

En d'autres termes, la route vers la paix doit se définir comme une sorte de grande roue où le mouvement de l'aiguille ne se « bloque » pas sur un axe donné, mais oscille en fonction des évolutions et des prémisses du terrain et non de la pensée doctrinaire des frileux bureaucrates et décideurs onusiens.

Il serait bon à ce propos que ces derniers relisent Clausewitz qui posait le principe de la subordination, en toutes circonstances, du militaire au politique. La guerre devient, dans cette perspective, un acte « rationnel » et parfaitement maîtrisé à condition que le politique remplisse ses responsabilités : elle est, ou devrait être, en parfaite continuité avec le temps politique qu'elle n'altère pas. Le « pacifisme » onusien relève d'un mirage : « soldats de la paix » et « soldats de la guerre » sont, comme Janus, les deux faces d'une même exigence. ■