On s'est trompé d'« histoire de paix » au Congo

Par quel que bout qu'on la prenne, la « guerre » au Congo charrie un ensemble d'erreurs de gestion et de mystifications. Les enjeux sont brouillés. Pourtant, cette crise ne va pas sans en rappeler d'autres, et on la comprend mieux sur la toile de fond de ce rapprochement.

JEAN-CLAUDE WILLAME

En 1999, après le premier accord de paix signé à Lusaka[1], à l'instar de ce qui s'est passé en Somalie, l'erreur première et la plus fondamentale fut d'amener — et de persister à vouloir amener — à la table des négociations des groupes armés et leurs chefs de guerre. On leur a ainsi finalement donné une prime qui a permis de les voir proliférer. Ce furent d'abord les Jean-Pierre Bemba, inculpé aujourd'hui à la Cour pénale internationale pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, ainsi que les Azarias Ruberwa, Mbusa Nyamwisi, Roger Lumbala, « ex-généraux » de mouvements rebelles dont certains furent même « récompensés » comme vice-Premiers ministres dans le gouvernement de la Transition. Vu l'impunité, ces grands chefs de guerre firent vite des « petits » : Thomas Lubanga, chef de guerre d'une milice armée en Ituri et aujourd'hui emprisonné à La Haye ; Kyungu Mutanga, également connu sous le nom biblique de Gédéon et chef d'une milice Maï-Maï, en prison aujourd'hui, qui a semé la mort au Nord-Katanga ; le « général » félon et pasteur pentecôtiste Laurent Nkunda et son chef d'état-major, Bosco Ntanganda, lui aussi recherché par la CPI ; Sylvestre Mudacumura, « commandant en chef » des Forces démocratiques de libération du Rwanda[2] (FDLR) ; la dizaine de petits chefs Maï-Maï du Nord et Sud-Kivu qui furent invités à la table de l'accord de Goma ; sans compter les nouvelles milices qui se créent ou se reconstituent dans le district voisin de l'Ituri.

1 On ne reviendra pas sur l'anomalie de cet accord sanctionné internationalement. Il subordonne une obligation internationale, c'est-à-dire le départ de troupes rwandaises et ougandaises, désignées en 2001 comme « pays agresseurs » par le Conseil de sécurité, à la tenue d'un « dialogue intercongolais » qui relève, lui, de la souveraineté nationale.

2 Erronément qualifiées de « génocidaires », les bandes armées du FDLR ne sont pas simplement une survivance des ex-FAR/Interahamwe. Elles sont composées d'une part d'anciens réfugiés — ou enfants de réfugiés — hutus, installés dans des camps à la suite du génocide de 1994 et à la victoire du FPR de Kagame, d'autre part des Hutus congolais vivant au Congo depuis plusieurs générations et que l'on appelle « Banyarwanda ».

Le crime paie

En 2008, deux ans après les élections patronnées par la communauté internationale, et qui étaient censées ouvrir la reconstruction de la République démocratique du Congo, le contexte est caractérisé par l'absence d'État, la décrédibilisation de la force de paix (Monuc) et surtout par les pillages systématiques des ressources naturelles à l'est du Congo (coltan, cassitérite, or, bois précieux). Toutes les bandes armées, y compris certaines brigades non payées et « non intégrées » de l'armée congolaise, prennent une part active à ces pillages pour survivre ou s'enrichir à très court terme. On ne voit pas pourquoi cette « gangrène » du corps social congolais ne continuerait pas à proliférer. On rappellera ici le dicton cynique, opportunément rappelé par un intellectuel congolais : « Lorsqu'un assassin tue deux personnes, il est emprisonné ; lorsqu'il en tue deux cents, il est mis dans un asile psychiatrique et lorsqu'il en assassine vingt mille, il est invité dans une conférence de paix[3]. »

Des velléités au dérapage de la communauté internationale

Longtemps la communauté internationale a « observé, protesté, dénoncé, condamné, regretté ». Finalement, à la suite d'une mission de maintien de la paix qui avait débarqué en RDC à la fin 1999, par la voix de son porte-parole principal, l'ONU, elle a commencé à vouloir bouger… avec huit ans de retard. C'est en effet le 15 mai 2007 que le Conseil de sécurité décide, sur la base des propositions de son secrétaire général datant de 2004 (!) d'adopter une résolution « historique ». Celle-ci porte sur l'autorisation d'utiliser, en conjonction avec l'armée congolaise, tous les moyens nécessaires (y compris donc la contrainte militaire) « pour dissuader toute tentative de recours à la force par un groupe armé, étranger ou congolais, qui menacerait le processus politique, et pour assurer la protection des civils sous la menace imminente de violences physiques ». Le 21 décembre, cette résolution est confirmée, mais à la suite d'une déroute des brigades intégrées de l'armée congolaise, il est ajouté que le recours à la force par la Monuc doit être mieux « coordonné » avec cette armée. À cette époque, il était beaucoup question de la formation d'une force d'intervention rapide congolaise. Les États-Unis s'étaient engagés à la former pour janvier 2008.

Cependant, tout commença très vite à « déraper ». Le « plan directeur de la Défense nationale congolaise » prévoyait bien la création de cette force d'intervention rapide. Pourtant, l'offre américaine ne vit pas le jour. Selon des diplomates américains, des « obstacles bureaucratiques » (à Washington) furent à la base de cette absence de concrétisation. Quant aux experts militaires, ils justifièrent l'abstention en arguant que la manière « américaine » de former ces forces ne convenait pas du fait que le concept en était axé sur la lutte antiterroriste. Par contre, la Belgique proposa en mai 2008 de s'inscrire dans ce plan directeur en formant — ce que les autorités congolaises acceptèrent — un premier bataillon de Force de réaction rapide. Toutefois, celle-ci ne serait pas opérationnelle avant mars 2009.

Au Nord-Kivu, le « général » Nkunda avait donc le champ libre. Par une tactique de harcèlements et de provocations répétés, il allait continuer à mettre en déroute une armée congolaise en grande partie non payée et qui se livrait aux rapines, aux pillages, aux viols, voire aux meurtres. Résultat : fin août 2008, bien que qualifiée de « bande armée », sa « machine de guerre », efficace, aguerrie, bien équipée et appuyée subrepticement par le Rwanda voisin, était en marche.

3 Jacques Mbokani, dans *Congo Forum*, 9 novembre 2008.

Accords mort-nés

Entre-temps, deux nouveaux accords de paix contradictoires, sanctionnés internationalement eux aussi, virent alors le jour.

Le premier, dit de Nairobi (novembre 2007) concerne avant tout le démantèlement des bandes du FDLR (rebelles hutu rwandais) par les FARDC (Forces armées de la République du Congo) et la Monuc. Le gouvernement congolais « s'engage à préparer pour le 1er décembre 2007 un plan détaillé pour désarmer les ex-FAR/Interahamwe et éliminer la menace qu'elles constituent ». En outre, le texte précise qu'« il sera demandé à la Monuc (mission de l'ONU en RDC) de fournir un soutien pour la planification et la mise en œuvre » de ce plan « en accord avec son mandat et ses moyens ». Le second, signé à Goma en janvier 2008, comporte deux « actes d'engagement », l'un concernant le Nord-Kivu, l'autre le Sud-Kivu. Ils prévoient, dans le cadre d'une commission militaire mixte du programme Amani, un plan de désengagement à la fois des FARDC et des autres bandes armées (dont le CNDP) sur des positions convenues afin que le brassage ou la réintégration des bandes armées dans la vie civile puisse commencer. L'armée régulière congolaise et les bandes armées sont ainsi mises sur le même pied.

En fait, à partir de juin 2008, on peut considérer que ces différents accords sont morts, pour deux raisons. D'une part, il n'y a pas de plan pour un démantèlement des FDLR. Au Nord-Kivu, ces milices, qui connaissent bien le terrain, viennent parfois donner des « coups de main » aux FARDC pour attaquer le CNDP de Nkunda. Par ailleurs, au Sud-Kivu, plus aucun affrontement armé impliquant des FDLR n'est signalé depuis l'offensive de Laurent Nkunda au nord. Sur le terrain, des témoignages font état de ce que les populations locales font parfois appel aux FDLR pour se protéger des exactions des FARDC ou de bandes Maï-Maï. De son côté, le président rwandais, au cours d'un entretien au début novembre avec le ministre belge des Affaires étrangères, n'évoque plus que la présence d'une centaine de « génocidaires » en RDC. D'autre part, à partir de juin, le CNDP de Laurent Nkunda quitte les réunions de la commission qui travaille sur le calendrier des opérations de désengagement, brassage, etc., qui étaient prévues dans l'acte d'engagement de Goma concernant le Nord-Kivu. Des accrochages ont régulièrement lieu entre ses troupes et les FARDC, tandis que Nkunda place la barre encore plus haut d'abord en récusant l'accord de Goma, puis en appelant à un « soulèvement national ».

Par ailleurs, la Monuc apparaît comme paralysée devant les évolutions. Son commandant en chef démissionne. Il estime qu'elle n'a pas les moyens de réagir, que les violences populaires se déchaînent contre cette impuissance à faire respecter le mandat dont elle est chargée et qu'elle ne parvient plus à « protéger les populations civiles » comme le prévoit aussi le mandat. Effectivement, de 350 000 déplacés au Nord-Kivu à la fin 2007, on est passé aujourd'hui à un chiffre allant de 1,4 à 2 millions. Lors de l'offensive de Laurent Nkunda entre septembre et novembre 2007, la Monuc se replie sur ses bases en pratiquant la stratégie du hérisson.

De la débâcle à l'imbroglio et à la démission

Pour compliquer encore le tout, le secrétaire général adjoint des Nations unies, Alain Le Roy, met un point final à une partie de l'accord de Goma. Après une rencontre avec le président Kabila, il déclare que la Monuc « travaillera en liaison avec les FARDC pour venir à bout des bandes rebelles au Nord-Kivu, comme le prévoit son mandat ». Or, au même moment, le commandant des casques bleus continue à estimer que les forces armées congolaises « s'en tiennent à des positions strictement défensives » comme le prévoit l'accord de Goma.

Face à cette débâcle et à cet imbroglio, une « initiative européenne », poussée principalement par des grandes ONG internationales (Oxfam, Eurac), voit progressivement le jour pour suppléer aux carences de l'ONU. Depuis 2006-2007, l'Union européenne a en effet mis en place un dispositif offensif sous la forme de « battle groups » (1 500 hommes chacun) pouvant intervenir, pour une période de quatre mois et dans les quinze jours, sur un ou deux théâtres d'opération non européens. L'initiative est plus ou moins sérieusement envisagée par la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne et la Belgique. Mais elle est annihilée par le refus catégorique de l'Allemagne qui ne voit dans la « guerre du Congo » qu'un drame humanitaire pour lequel les deux pays concernés, le Rwanda et le Congo, doivent se concerter afin d'y mettre fin.

Par ailleurs, deux responsables de l'Union européenne, le haut représentant de la Politique de défense commune, Javier Solana, et le commissaire européen pour le développement et l'aide humanitaire, Louis Michel, lequel est omniprésent dans le dossier congolais, s'opposent fermement à une initiative qui mettrait en danger les « efforts diplomatiques et politiques » menés depuis des années dans ce dossier. Il n'y aura donc pas de forces d'intervention rapide européenne pour épauler la Monuc. Aucune explication crédible n'a été donnée à ce désistement, sinon le refus d'engager des militaires « blancs » dans un bourbier « noir ».

Diplomatie en trompe-l'œil

La « politico-diplomatie » comme substitut au « militaire », voilà l'une des grandes failles conceptuelles qui bloquent le processus de paix en RDC. Le volubile « faiseur de paix » qu'est Louis Michel voit surtout ce processus au travers d'une « réconciliation » — pour ainsi dire au sein d'une « salle climatisée » — entre les chefs d'État du Rwanda et de la RDC rassemblés avec d'autres autour d'un « Nairobi 2 ». Or, Kagame déclare constamment qu'il s'agit d'une « idée fausse » de la communauté internationale, qu'il n'a rien à voir avec la crise au Kivu. Louis Michel, de son côté, déclare que la solution du problème est à « 95 % du côté congolais ». Ce faisant, il offre un boulevard à Laurent Nkunda. Attirant à lui toute l'attention médiatique, ce chef rebelle prétend lui aussi vouloir « négocier », être opposé à une solution « militaire » sous prétexte que l'ONU n'est pas là pour « faire la paix » et l'imposer par les armes. Or, chacun devrait savoir que le « peace making » est l'un des instruments prévus par la Charte des Nations unies et qu'il a d'ailleurs été déjà utilisé en Irak, en Afghanistan comme en Bosnie-Herzégovine. Allez comprendre !

En réalité, toute négociation — surtout lorsqu'il s'agit de pouvoirs illégitimes utilisant la force des armes — suppose une dissuasion, c'est-à-dire une capacité crédible de menace et de contrainte exercée à l'encontre de ceux qui veulent poursuivre la guerre. Le paradoxe de la situation congolaise est que cette dissuasion n'existe pas, ni du côté du pouvoir que l'on affirme légitime et « démocratique » ni de celui de la force de maintien de la paix qui est censée l'appuyer. Après avoir défendu alternativement deux agendas — celui de la défense de la communauté tutsi en RDC et celui de la lutte contre les rebelles hutus étrangers — Laurent Nkunda est entré dans cette faille en défendant aujourd'hui un troisième agenda : un « soulèvement national » contre un gouvernement qui ne serait plus soutenu par son peuple. Il a le temps et les moyens de sa « guerre de libération » puisque rien ne s'oppose à lui. Face à son mouvement, il n'y a qu'une armée de pillards en débandade et une force de paix dont les « règles d'engagement » et les directives opérationnelles ne coïncident pas avec le mandat donné par l'ONU. Certes, ce mandat pourrait être un tant soit peu précisé, mais il n'en serait pas plus clair sur le fond. Le problème, c'est que les principaux pays contributeurs de troupes (Inde et Pakistan) ne veulent pas.

Responsabilités urgentes

Les raisons de ce comportement à la « Ponce Pilate » renvoient à des aspects géopolitiques qui sont hors du présent propos, braqué sur l'actualité du moment. Où sont les responsabilités quant aux décisions urgentes à prendre dans l'actualité dramatique de l'Est du Congo ?

Même s'il n'y a pas eu (encore) de « nettoyage ethnique » comme dans les Balkans, mais tenant compte des millions de morts liés à un conflit meurtrier, les « leçons » que le secrétaire général des Nations unies tirait en 1999 de la guerre en Bosnie-Herzégovine sont, en définitive, à appliquer dans l'est du Congo. *Primo*, « il faut faire en sorte que plus jamais les casques bleus ne soient déployés dans une situation où il n'y a ni cessez-le-feu ni accord de paix. Plus jamais il ne doit leur être demandé d'utiliser les outils du maintien de la paix — des militaires légèrement armés positionnés dans des endroits dispersés — pour imposer *manu militari* à un belligérant ou à un autre les velléités confuses de la communauté internationale. Ne pas donner aux casques bleus les moyens nécessaires — et ne pas passer les jugements politiques, militaires et moraux indispensables — revient à leur imposer une mission impossible ». *Secundo,* « la communauté internationale tout entière doit reconnaître sa part de responsabilité dans les tragiques événements qui ont résulté de son refus prolongé de recourir à la force durant les premières phases de la guerre. Lorsque la communauté internationale s'engage solennellement à protéger et défendre des civils innocents contre des massacres, elle doit avoir la volonté de mettre les moyens nécessaires au service de cet engagement. Si tel n'est pas le cas, il vaut infiniment mieux ne pas susciter d'espoirs et d'attentes qui seront déçus, et ne pas restreindre l'accès de ces civils aux moyens qui leur permettraient d'assurer leur propre défense[4]. »

On s'en voudrait toutefois de ne laisser qu'à la seule « communauté internationale » la responsabilité de la poursuite de la « guerre ». Il a été beaucoup trop facile pour les autorités congolaises de ne pointer du doigt que cet acteur, de critiquer la non-application d'un mandat cohérent par les Nations unies, d'accuser le Rwanda voisin d'être la source du « mal ». En réalité, est aussi responsable un État qui ne remplit pas la première de ses fonctions : la sécurisation de sa population par l'usage du monopole légitime de la contrainte. L'actuelle armée congolaise, amalgame improbable de soldats et d'ex-rebelles, mal payés, non formés, vivant de pillages et d'exactions et au commandement désorganisé, n'existe que sur papier. Le sommet de sa « hiérarchie » est impliqué dans des détournements de soldes et est plus préoccupé de s'enrichir rapidement que de mettre en place un commandement efficace et surtout une justice militaire digne de ce nom. On ne sortira de cette situation aberrante qu'en casernant un maximum de soldats, officiellement au nombre de 120 000 soit près du double de l'effectif de l'armée zaïroise, et en ne laissant « au front » que les quelques forces de réaction rapide qui, solidement encadrées, peuvent faire la différence.

Cela dit, il faut aussi que cesse le jeu de cache-cache du Rwanda voisin qui prétend vertueusement ne rien avoir affaire avec la crise congolaise alors que la Monuc a certifié avoir vu des forces de l'armée rwandaise tirer des obus à partir de sa frontière avec le Nord-Kivu, que l'Ouganda a remis aux autorités du Rwanda des combattants de nationalité rwandaise se trouvant sur son territoire et que Kigali a admis que certains des démobilisés de son armée pourraient se trouver parmi les « combattants » de Laurent Nkunda. Sans parler des trafics de coltan et de cassitérite qui sont exploités sous le contrôle de groupes armés[5] et acheminés, au vu et au su de maints témoins, vers le Rwanda voisin où ils subissent une première transformation dans de petites entreprises locales. Il se dit en tout cas que les superbes et luxueuses villas du quartier résidentiel

4 Rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations unies par le secrétaire général sur la chute de Srebrenica, 15 novembre 1999, A/54/549.

5 En ce et y compris par les forces armées congolaises.

de Kigali ne seraient pas étrangères à ce commerce plus ou moins occulte pratiqué par l'élite militaro-politique d'un pays par ailleurs qualifié d'un des plus pauvres de l'Afrique.

Enfin, venir à bout de la crise de l'est du Congo signifie aussi que la justice internationale puisse faire son travail. Il semble évident qu'en plus de son chef d'état-major précédemment cité, des éléments de preuve concernant des crimes de guerre existent dans le chef d'un seigneur de guerre comme Laurent Nkunda. L'utilisation systématique de populations déplacées comme « boucliers humains » lors de l'offensive de son mouvement depuis la fin août 2008 ainsi que les massacres de Kiwanja en novembre doivent être sérieusement examinés par la Cour pénale internationale qui a déclaré suivre de très près les évolutions au Nord-Kivu.

Tout reste donc à faire, en amont et en aval du désastre congolais. La négociation et la diplomatie des « salles climatisées » n'ont produit jusqu'ici que des résultats nuls et beaucoup d'incohérences. Elles ne pourront réussir que si l'on vient à bout des dérèglements qui se produisent dans la « véranda » où interagissent les zones d'ombre situées au niveau des États, de collectivités ethniques sur la défensive et d'intérêts politico-commerciaux à très court terme. ■