

L'art du possible :

Le Nouveau Mandat de la MONUSCO



La politique doit déterminer la conception et l'exécution des opérations de paix. Ce ne sont pas les interventions militaires et les mécanismes techniques qui permettent de parvenir à une paix durable mais plutôt les solutions politiques. Celles-ci doivent toujours inspirer la conception et le déploiement des opérations de paix des Nations Unies. Lorsque la dynamique de paix faiblit, l'ONU et, en particulier, les États membres doivent aider à promouvoir une reprise de l'action politique afin d'éviter un déraillement du processus de paix.

Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies, 2015

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un projet de recherche indépendant à but non lucratif qui s'efforce de comprendre et d'expliquer la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous menons des recherches rigoureuses sur différents aspects du conflit qui sévit en République démocratique du Congo. Toutes nos recherches s'appuient sur une profonde connaissance historique et sociale du problème en question. Nos bureaux se trouvent au Centre de coopération internationale de l'Université de New York.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur les sites suivants : www.congoresearchgroup.org et www.gecongo.org.

Photo de couverture de Giampaolo Musumeci, www.giampaolomusumeci.com

Page de Contenu

3

Résumé

5

Introduction

11

Le mandat de la
MONUSCO

18

Conclusion

19

Références

Résumé

Le mandat actuel de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) s'achève le 31 mars 2018. Les enjeux du renouvellement du mandat sont considérables puisqu'il s'agit de la plus importante et de la plus coûteuse des missions de maintien de la paix de l'ONU dans un pays qui traverse une phase critique. Le président Joseph Kabila est au cœur d'une bataille mouvementée pour sa succession. La Constitution lui interdisant de briguer un troisième mandat, il a reporté à plusieurs reprises la tenue d'élections qui auraient dû avoir lieu à la fin de l'année 2016. Ces reports ont provoqué une recrudescence des manifestations populaires qui ont été violemment réprimées par les services de sécurité.

Parallèlement, la violence s'est intensifiée. Le pays accueille actuellement 4,5 millions de personnes déplacées, un nombre sans pareil et deux fois plus élevé que celui d'il y a seulement deux ans. Les groupes armés ont proliféré : dans les seules provinces du Kivu, leur nombre est passé d'environ 70 en 2015 à plus de 120 aujourd'hui.

Le seul moyen de transformer la dynamique des conflits en profondeur consiste à rendre le gouvernement plus responsable. La persistance de la violence est étroitement liée à la faiblesse des institutions de l'État, au manque d'obligation de rendre des comptes au sein du gouvernement et de ses services de sécurité, et à l'absence d'investissements consacrés à la résolution des conflits.

Pour l'année à venir, la MONUSCO devrait se donner comme priorité d'établir un environnement propice à des élections crédibles. Le Conseil de sécurité devrait énoncer des conditions claires pour le soutien de la MONUSCO au processus électoral, notamment l'autorisation des manifestations de l'opposition, la libération des prisonniers politiques, mettre fin au « dédoublement » controversé des partis politiques et rendre les institutions électorales plus impartiales. Le Conseil de sécurité devrait aussi convoquer des réunions fréquentes et organiser un déplacement dans la région pour évaluer, au moyen d'indicateurs clairs, les progrès effectués en vue des élections. S'il était manifeste que le gouvernement congolais n'avait pas l'intention de réunir les conditions nécessaires à l'organisation d'élections crédibles, la MONUSCO et les bailleurs devraient retirer leur soutien logistique et financier.

Compte tenu de la recrudescence de la violence armée, la protection des civils devrait rester une priorité pour la MONUSCO. Cependant, la Mission devrait à cet égard limiter son recours aux opérations militaires conjointes avec les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), lesquelles sont responsables de la majorité des atteintes aux droits humains dans le pays. Au lieu de cela, elle devrait accorder plus d'importance aux innovations non militaires dans la protection des civils, ainsi qu'aux actions unilatérales lorsque cela est nécessaire.

Forte d'un nouveau mandat, la MONUSCO devrait chercher à réaffirmer sa position morale en définissant une vision audacieuse pour le pays. Étant donnée la marginalisation politique de la Mission - au cours de la dernière décennie, elle a essentiellement été limitée à un rôle consistant à faire de la surveillance, à publier des comptes-rendus et à mener des opérations militaires - cela ne sera possible que dans le cadre d'une stratégie globale mise en place avec les organisations régionales et avec le soutien enthousiaste du Conseil de sécurité.

Ce document est destiné à servir de base à d'autres discussions avec les fonctionnaires de l'ONU, la société civile et les diplomates. Il se peut qu'une mise à jour des recommandations soit publiée ultérieurement.

Recommandations :

En renouvelant le mandat de la MONUSCO le 31 mars 2018, le Conseil de sécurité de l'ONU devrait :

- Appeler à une stratégie régionale, complète et coordonnée pour la tenue d'élections et élaborer une nouvelle stratégie politique viable pour assurer la protection des civils dans les zones de conflit armé.
- Faire en sorte que la priorité de la Mission soit la tenue d'élections crédibles.
- Encourager les dirigeants de la MONUSCO à adopter une position de principe ferme en ce qui concerne les atteintes aux droits humains et l'équité du processus électoral.
- Demander au Département des opérations de maintien de la paix d'évaluer dans quelle mesure les recommandations du Groupe

indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies (« rapport HIPPO ») ont été mises en œuvre au sein de la MONUSCO.

En ce qui concerne les élections, le Conseil devrait :

- Définir clairement les conditions selon lesquelles la MONUSCO doit soutenir le processus électoral. Tout en gardant à l'esprit les risques liés à une suspension de la coopération, le soutien de la Mission devrait inclure l'autorisation de manifestations de l'opposition, la libération de prisonniers politiques et la fin du « dédoublement » controversé des partis politiques.
- En s'appuyant sur ces conditions et sur le calendrier électoral de la CENI, établir des critères précis pour évaluer les progrès accomplis en vue des élections.
- Adopter une approche flexible qui peut évaluer dans leur intégralité les nombreux défis auxquels sera confronté l'ensemble du processus. Cela peut être fait de la manière suivante :
 - convoquer des réunions fréquentes, ainsi qu'un déplacement dans la région des Grands Lacs.
 - Demander à la MONUSCO d'effectuer une évaluation du processus électoral et du climat politique général d'ici à la fin août 2018, date à laquelle les candidats à la présidence sont censés avoir été annoncés.
- Apporter un soutien solide à la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour tenter de dégager une voie consensuelle vers des élections.
- Habilitier davantage d'unités de police constituées (UPC) pour assurer la surveillance des manifestations et protéger les civils dans les zones urbaines, ce qui pourra être compensé par une réduction des contingents militaires si nécessaire.
- Encourager fortement le gouvernement congolais à collaborer avec le Groupe d'experts électoraux pour contribuer à rendre le processus électoral plus transparent.

Le Conseil et le Secrétaire général des Nations Unies devraient préciser, s'il devient manifeste que des élections crédibles ne pourront avoir lieu, qu'ils prendront les mesures suivantes :

- Demander à la MONUSCO de suspendre son soutien au processus électoral et aux opérations militaires conjointes.

- Convoquer une réunion d'urgence pour discuter de la marche à suivre, en donnant priorité, avec la collaboration de la région, à une solution consensuelle.
- Proroger le mandat du Groupe d'experts des Nations Unies sur la République démocratique du Congo et renforcer ses effectifs afin de mener des enquêtes sur la nature du soutien apporté aux milices et les atteintes aux droits humains dans le contexte des élections.
- Si les élections sont tenues mais ne sont pas jugées crédibles, convertir le mandat actuel de la mission de stabilisation en un engagement beaucoup plus limité.

En ce qui concerne la protection des civils, le Conseil devrait :

- Soumettre strictement les opérations conjointes avec les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), qui sont les responsables de la majorité des atteintes aux droits humains dans le pays, à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme (HRDDP), ainsi qu'à des planifications conjointes et à une stratégie de réduction des préjudices causés aux civils.
- Suspendre le soutien matériel fourni aux FARDC et à la Police nationale congolaise (PNC), à moins que cela ne concerne des opérations planifiées et exécutées conjointement.
- Renforcer ses innovations non militaires dans la protection des civils et mettre l'accent sur des actions unilatérales lorsque cela est nécessaire.
- Fournir à ses troupes et aux représentants civils une formation et des instructions sur la façon de s'occuper de la protection des civils dans le contexte du processus électoral et de se montrer disposés à condamner les abus perpétrés par le gouvernement.
- Créer un mécanisme de suivi de l'efficacité des pays fournisseurs de contingents qui rende compte directement au Conseil de sécurité des Nations Unies et au Secrétaire général.
- Réclamer le remplacement des troupes si elles ne répondent pas aux exigences de maintien de la paix de l'ONU au moment d'interpréter leur mandat.
- Créer un dispositif de lancement d'alerte qui signale les abus commis par des membres civils et militaires de la Mission des Nations Unies.

Introduction

Le renouvellement du mandat de la MONUSCO a lieu dans un contexte tumultueux. Depuis plusieurs années, le pays est empêtré dans une bataille politique concernant la succession du président Joseph Kabila. Celui-ci devait renoncer à ses fonctions en décembre 2016, puisque la Constitution lui interdit de briguer un troisième mandat, mais il a reporté les élections jusqu'au 23 décembre 2018. Entre-temps, la violence s'est intensifiée, en particulier dans l'Est du Congo, provoquant le déplacement de centaines de milliers de personnes dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Tanganyika.

L'imbroglio électoral

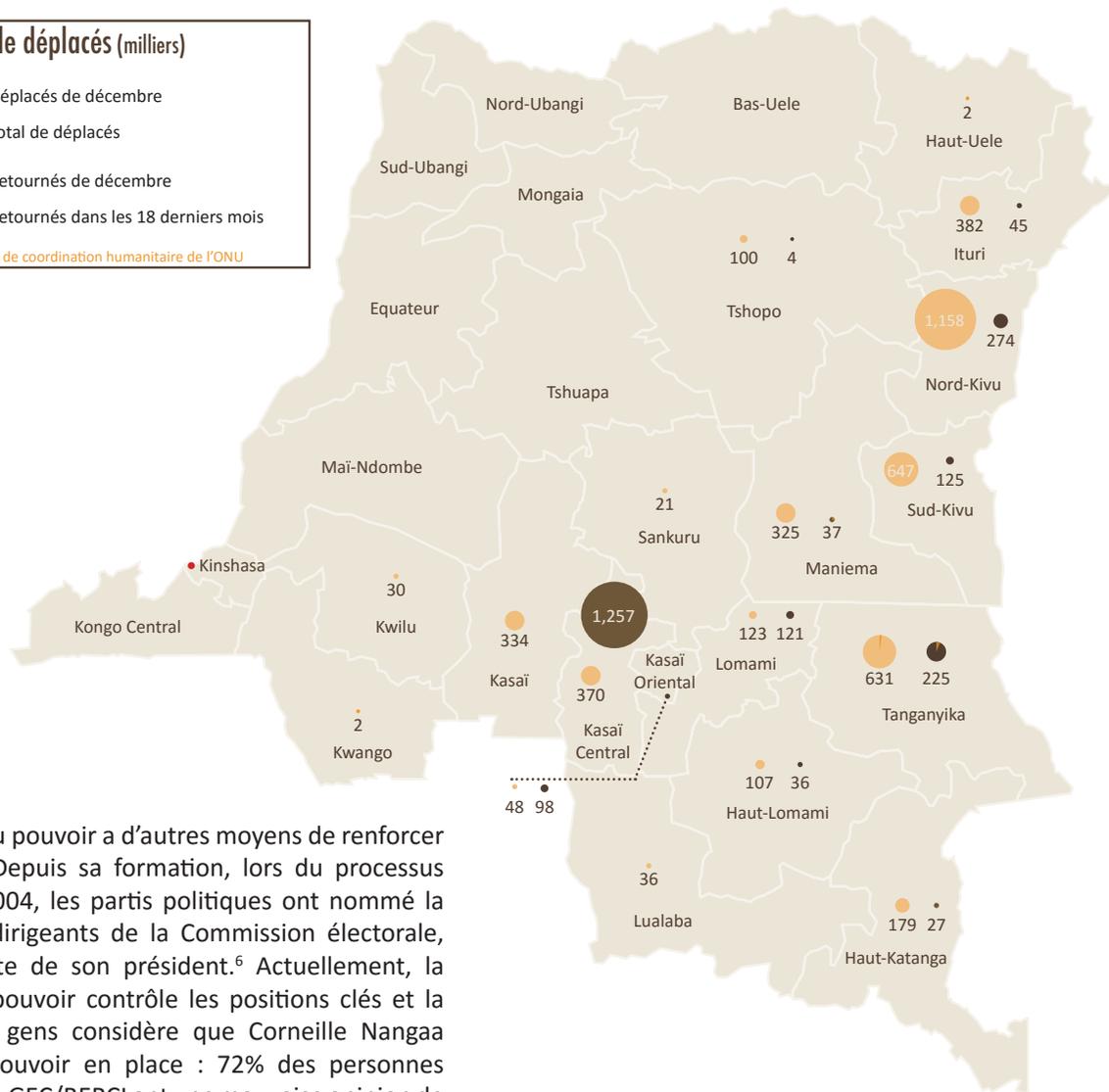
À partir de 2014, on a commencé à assister à un glissement préoccupant du calendrier. Plusieurs raisons, certaines plus justifiées que d'autres, en ont été la cause, et notamment la violence dans l'Est du Congo et les Kasai, la tenue de plusieurs cycles de négociations avec l'opposition et la nécessité de procéder une nouvelle fois à l'enrôlement de l'ensemble de l'électorat. La méfiance vis-à-vis du gouvernement a entraîné des manifestations dans plusieurs villes, qui se sont heurtées à une violente répression de la part des forces de sécurité en janvier 2015, puis en septembre et décembre 2016. Enfin, le 31 décembre 2016, le gouvernement a signé un accord avec l'opposition, sous l'égide de l'Église catholique, qui appelait à une ouverture de l'espace politique, à la création d'un gouvernement d'unité nationale, à un comité de suivi (le Conseil national de suivi de l'accord, CNSA) et à un report des élections jusqu'à la fin de 2017.

Cet accord a toutefois été rapidement violé par la coalition au pouvoir, qui a profité de la discorde au sein de l'opposition pour coopter certains de ses membres dans un nouveau gouvernement et au sein du CNSA. Le gouvernement a libéré certains prisonniers politiques, mais d'autres ont été arrêtés, et seuls quelques exilés politiques ont été autorisés à revenir au pays.¹ Enfin, les élections ont été reportées d'une année supplémentaire, jusqu'au 23 décembre 2018. Ces différentes phases ont poussé la principale coalition de l'opposition, le Rassemblement de l'opposition, et des membres de la société civile à demander à Kabila de présenter sa démission avant la tenue des élections.

Cependant, à la fin de 2017, le gouvernement semble avoir changé de tactiques et choisi de passer du report des élections à la tentative d'organisation des élections selon ses conditions. En novembre 2017, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a finalement publié un calendrier électoral. L'appareil législatif a rapidement voté un budget national comprenant des fonds pour la tenue des élections et adopté une nouvelle loi électorale dans la précipitation. Le président de la CENI, Corneille Nangaa, a déclaré à plusieurs reprises que les Congolais devaient se préparer à élire un nouveau président, et le ministre de la Communication, Lambert Mende, a soutenu que le président Kabila quitterait ses fonctions au moment des élections.² Mais en fait, le Président a probablement plusieurs solutions de rechange. Ainsi, lors de l'une de ses rares conférences de presse en janvier 2018, il a consciencieusement évité de dire qu'il se retirerait, tandis que ses conseillers ont aussi démenti ces déclarations en privé,³ ce qui sous-entend que la coalition se verrait tirer davantage de bénéfices dans la tenue d'élections que dans de nouveaux reports.

La tenue d'élections n'est cependant pas le seul indicateur de progrès. Les préparatifs de ces scrutins ont fortement faussé les règles du jeu en faveur de l'élite dirigeante. Plusieurs personnalités de l'opposition sont parties en exil alors que d'autres ont été emprisonnées à Kinshasa pour des motifs discutables.⁴ Toutes les manifestations hostiles au gouvernement ont été interdites depuis septembre 2016 et plusieurs médias ont été fermés. De nombreux chercheurs et journalistes internationaux ont été expulsés ou se sont vu refuser un visa, tandis que les déplacements des journalistes étrangers à l'intérieur du pays ont été limités.⁵

Ce rapport s'appuie sur plusieurs dizaines d'entretiens avec des hauts fonctionnaires de la MONUSCO et du Département des opérations de maintien de la paix, avec des membres de la société civile congolaise, des responsables de mouvements de jeunes et des diplomates de Kinshasa, de New York et de Bruxelles, dont cinq membres du Conseil de sécurité de l'ONU.



La coalition au pouvoir a d'autres moyens de renforcer sa position. Depuis sa formation, lors du processus de paix de 2004, les partis politiques ont nommé la plupart des dirigeants de la Commission électorale, exception faite de son président.⁶ Actuellement, la coalition au pouvoir contrôle les positions clés et la majorité des gens considère que Corneille Nangaa soutient le pouvoir en place : 72% des personnes sondées par le GEC/BERCI ont une mauvaise opinion de lui, résultat en hausse considérable par rapport à celui de 2016. Dans le même ordre d'idées, de nombreux observateurs considèrent la Cour constitutionnelle et les diverses cours d'appel qui sont censées arbitrer les litiges liés aux élections comme très partisanses.⁷

Une loi électorale promulguée en janvier 2018 a créé de nouveaux obstacles financiers et juridiques pour les candidats. Les partis politiques doivent verser au moins un million de dollars non remboursable en frais de dépôt de candidature pour que les candidats puissent faire campagne dans tout le pays, des fonds que les partis qui n'ont accès ni aux caisses de l'État ni aux postes gouvernementaux ne seront en mesure de lever. Cependant, il est dans l'intérêt des partis de présenter autant de candidats que possible car on leur impose désormais de remporter au moins 1% des voix aux élections législatives pour pouvoir siéger

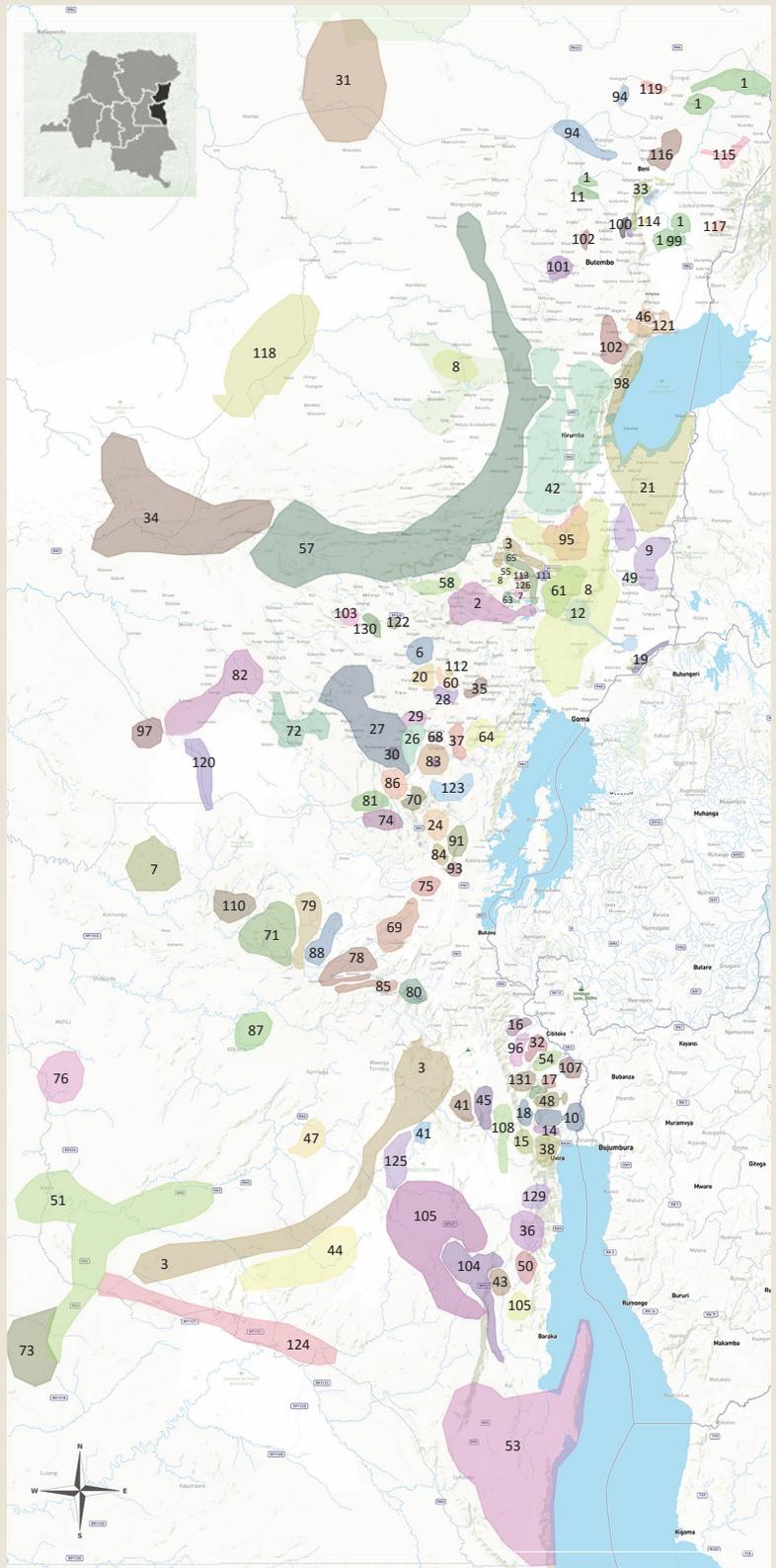
au parlement. Si l'on suivait cette logique, 77 des 98 partis siégeant actuellement au parlement n'auraient remporté aucun siège aux élections de 2011.

Certaines des dispositions de la loi électorale semblent enfreindre la Constitution. L'article le plus inquiétant de cette loi oblige les partis politiques à obtenir une autorisation pour manifester alors que la Constitution exige seulement que les autorités compétentes soient informées.⁸

Enfin, on a assisté à un dédoublement systématique des partis de l'opposition à mesure que des factions se scindaient de leur parti et obtenaient ensuite le droit d'en utiliser le nom de manière légale. Selon la Commission électorale, la liste définitive des partis politiques pouvant se présenter aux élections devait être publiée le 21 décembre 2017.

Acteurs armés au Nord et Sud-Kivu

- | | |
|--------------------------------|-------------------------------|
| 1. ADF | 70. RM Butachibera |
| 2. APCLS | 71. RM Donat/Ngandu |
| 3. CNRD | 72. Raia Mutomboki Elenge |
| 6. FDC-Guides | 73. Mai-Mai Kiwis Kalume |
| 7. Busumba group | 74. RM Hamakombo |
| 8. FDLR-FOCA | 75. RM Imani Bitaa |
| 9. FDLR-RUD | 76. RM Kimba |
| 10. FNL - Nzabampema | 77. RM Kazimoto |
| 11. Mai-Mai Kombi | 78. Raia Mutomboki Lukoba |
| 12. Nyatura FDP | 79. Raia Mutomboki Mabala |
| 14. LD Zone | 80. RM Maheshe |
| 15. LD Kashumba | 81. RM Mungoro |
| 16. LD Mahinduzi | 82. Raia Mutomboki Mirage |
| 17. Mai-Mai Mbulu | 83. RM Musole |
| 18. Mai-Mai Délégués | 84. Raia Mutomboki Safari |
| 19. ex-M23 | 85. RM Ndarumanga |
| 20. Guides-MAC | 86. RM Shukuru |
| 21. Mai-Mai Charles | 87. RM Kikwama |
| 22. Corps du Christ | 88. RM Wemba |
| 23. FRPI | 90. UPCL-Lafontaine |
| 24. RM Kabanzi | 91. RM Shabani |
| 26. Mai-Mai Kifuafua | 93. RM Bipompa |
| Baeni-Limenzi | 94. Mai-Mai Kyandenga |
| 27. Mai-Mai Kifuafua Delphin | 95. Nyatura Love |
| 28. Nyatura Kigingi | 96. Mai-Mai Mazimano |
| 29. Mai-Mai Kifuafua Maachano | 97. Raia Mutomboki Kisekelwa |
| 30. Mai-Mai Kifuafua Shalio | 98. Mai-Mai Jackson |
| 31. Mai-Mai Simba (Manu) | 99. Mai-Mai Dario |
| 32. Mai-Mai Mwenyemali | 100. Mai-Mai |
| 33. Mai-Mai Nzirunga | Léopards-Muthundo |
| 34. Mai-Mai Forces Divines | 101. MRC-L |
| Simba | 102. UPLC |
| 35. Nyatura Mahanga | 103. Raia Mutomboki |
| 36. Mai-Mai Reunion (FPC) | Shebitembe |
| 37. Nyatura Bizagwira | 104. Mai-Mai Ebu Ela |
| 38. Mai-Mai Makanaki | 105. RED-Tabara |
| 39. Mai-Mai Kirikicho | 106. Ngumino |
| 41. Mai-Mai Mahoro | 107. Mai-Mai Bigaya |
| 42. Mazembe | 108. FOREBU/FPB |
| 43. Biloze Bishambuke | 109. FNL Nibizi |
| 44. Mai-Mai Mulumba | 110. RM Kabazimia |
| 45. Mai-Mai Mushombe | 111. Nyatura Gatuza |
| 46. Mai-Mai Nguru | 112. Nyatura JED |
| 47. Mai-Mai Nyakiliba | 113. Nyatura Jean-Marie |
| 48. Mai-Mai Nyerere | 114. Mai-Mai Kithikyolo |
| 49. Mai-Mai PRM/PAREM | 115. Mai-Mai Sibenda |
| 50. Mai-Mai Echilo | 116. Milice Pakombe |
| 51. Mai-Mai Malaika-She Assani | 117. Mai-Mai Lwanga |
| 52. Mai-Mai Vivuya | 118. Mai-Mai Simba-Luc |
| 53. Mai-Mai Yakutumba | 119. Milice M'vuba |
| 54. Mai-Mai Karakara | 120. Raia Mutomboki Mamba |
| 55. Nyatura-APRDC | 121. Mai-Mai Muhima |
| 57. NDC-R | 122. RM Machite |
| 58. NDC Sheka | 123. Raia Mutomboki Manyilisa |
| 60. Nyatura Delta | 124. Mai-Mai Aigle |
| 61. Nyatura Domi | 125. Twiganeho |
| 62. Mai-Mai Mupekenya | 126. Nyatura Nzayi |
| 63. Nyatura Kavumbi | 129. Mai-Mai René |
| 64. Nyatura Kalume | 130. Raia Mutomboki |
| 65. Nyatura Kasongo | Shemakingi |
| 68. RM Akilo | 131. Local Defense Ngengwe |
| 69. Raia Mutomboki Blaise | 132. CNPSC |



Source: Baromètre sécuritaire du Kivu. Une version interactive peut être trouvée sur <https://kivusecurity.org/map>.

Cela n'a jamais eu lieu, ce qui fait que de nombreux partis de l'opposition se sont retrouvés dans une sorte de vide juridique.⁹

Alors que la plupart des dispositions de l'Accord du 31 décembre n'ont pas été correctement mises en œuvre, les diplomates et la société civile continuent de le considérer comme un plan d'action à suivre pour progresser, et il est probable que le Conseil de sécurité des Nations Unies en fasse autant. Dans cet accord, le président Kabila s'engage à quitter ses fonctions et à respecter la Constitution, et le texte contient aussi des clauses importantes au sujet de l'ouverture de l'espace politique et des réformes électorales.

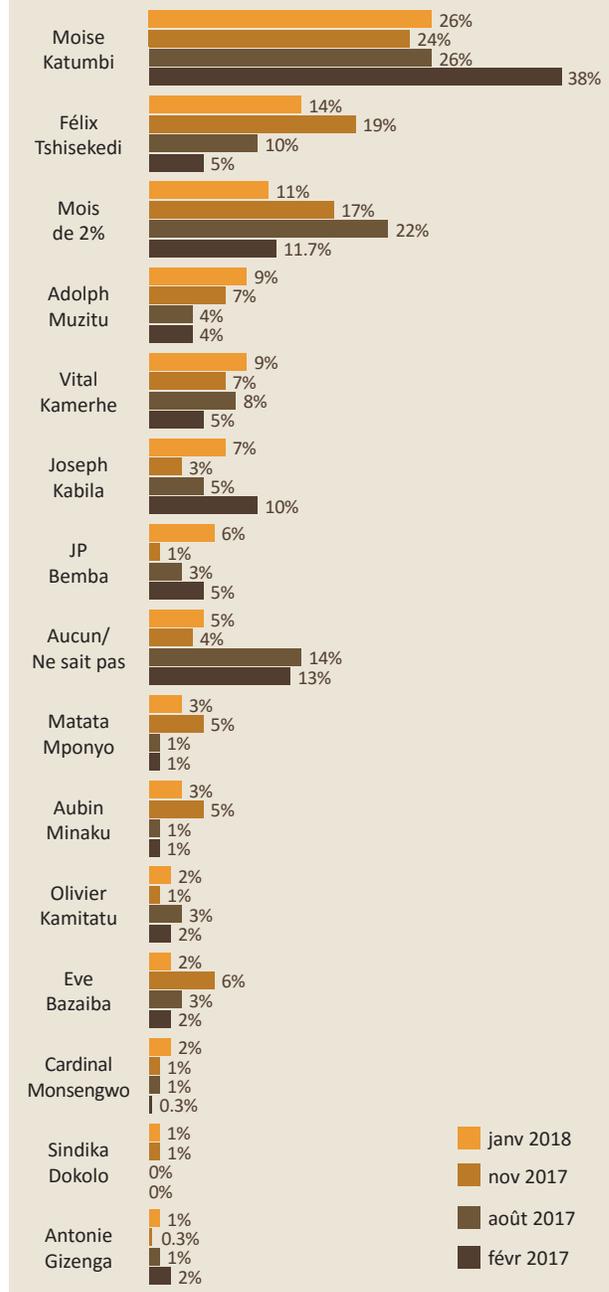
Comme les élections ne se sont pas tenues à la date prévue, un nouveau mouvement de protestation populaire a vu le jour, dirigé par le Comité laïc de coordination (CLC) de l'Église catholique. Ce comité a organisé des manifestations le 31 décembre 2017 et les 21 janvier et 25 février 2018. En convoquant les fidèles dans les paroisses et lors des messes de l'Église catholique pour lancer leurs marches, ce comité a pu rassembler beaucoup plus de monde que lors des manifestations précédentes. Les forces de sécurité ont réagi de façon brutale, tirant des gaz lacrymogènes sur les fidèles dans les églises, rouant de coups des prêtres catholiques et tuant au moins 11 personnes.¹⁰

Au moment de rédiger cet article, aucun processus électoral n'est à l'ordre du jour pour les élections, toutes les négociations ont été interrompues et les positions radicalisées. La coalition au pouvoir soutient le calendrier établi par la CENI, alors qu'une grande partie de l'opposition et de la société civile déclarent publiquement qu'aucune élection ne pourra avoir lieu tant que Kabila restera au pouvoir. En privé, toutefois, certains membres de l'opposition disent rester ouverts à des élections si le gouvernement et la CENI instaurent des mesures visant à rétablir la confiance dans les institutions. À moins d'une fraude électorale spectaculaire, des partis de l'opposition sortiraient vainqueurs de ces élections : dans un sondage GEC/BERCI de janvier 2018, il apparaît qu'environ seulement 17% des électeurs voteraient pour un candidat présidentiel issu de la coalition au pouvoir.¹¹

Violence dans l'Est du Congo

Au cours des deux dernières années, la violence dans l'Est du Congo s'est accentuée de façon presque imperceptible mais catastrophique, ce qui a augmenté le nombre de personnes déplacées de près de trois

Si les élections présidentielles se tenaient dimanche prochain, pour quel candidat voteriez-vous ?



millions.¹² En 2017, il y a eu davantage de personnes déplacées au Congo que dans n'importe quel autre pays, et le Congo figure parmi les trois pays au monde à avoir atteint un niveau d'urgence classé 3 par les Nations Unies.¹³

Cette intensification n'est pas le résultat des actes d'un seul des principaux groupes armés ou la conséquence d'un événement en particulier, ce qui

lui a permis d'échapper en grande partie à l'attention internationale. Cette dynamique s'inscrit en partie dans la continuité de la mobilisation des groupes armés qui a eu lieu il y a plus d'une vingtaine d'années et qui prend racine dans des litiges fonciers, des luttes de pouvoir locales et le racket économique.

Mais dans une large mesure, cette escalade est également liée à la fois directement et indirectement à la situation politique nationale.¹⁴ Des indices révèlent que des groupes armés ont commencé à se positionner en vue d'une bataille politique controversée pour le pouvoir au niveau national. Ainsi, une nouvelle coalition de groupes armés a été créée dans le Sud-Kivu au milieu de l'année 2017 dans le but précis de renverser le gouvernement, revendication qui a été reprise par plusieurs autres groupes et coalitions dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu.¹⁵ Le 30 janvier 2018, le vétéran de l'opposition et chef rebelle Mbusa Nyamwisi a déclaré que seule une lutte armée serait en mesure de chasser Kabila du pouvoir.¹⁶ Bien qu'aucun de ces groupes ne semble capable de conquérir les grandes villes, et encore moins de renverser le gouvernement, leur défi est définitivement lié à la politique de Kinshasa.

Par ailleurs, le gouvernement a manifesté peu d'intérêt à provoquer des changements structurels pour résoudre le conflit. Le plan de réforme du secteur de la sécurité du gouvernement, qui comportait d'importantes modifications, n'a pratiquement pas évolué depuis qu'il a été évoqué il y a cinq ans.¹⁷ L'armée et la police sont toujours peu contrôlées de manière indépendante bien que certains progrès aient été faits pour poursuivre les militaires auteurs d'abus.¹⁸ Les bailleurs ont annoncé l'abandon du programme de démobilisation lancé en novembre 2015 et censé fournir une option de désarmement et de réinsertion aux groupes armés.¹⁹ Enfin, les efforts de stabilisation pour construire des commissariats de police, des routes, et aboutir à la réconciliation et aux réformes agraires ont, à quelques exceptions près, échoué en raison d'un manque de contrôle gouvernemental.²⁰

Tout comme dans le domaine électoral, il n'existe aucun plan d'action communément admis pour résoudre le conflit congolais dans son intégralité. L'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, signé par 11 pays de la région en 2013, est tombé à l'eau, et les ambitions du plan de stabilisation mené par les Nations Unies et soutenu par les bailleurs ont été revues à la baisse.

Une communauté internationale divisée

L'influence politique de la MONUSCO dépend largement de l'importance du soutien qu'elle reçoit du Conseil de sécurité de l'ONU, de la communauté des bailleurs et des États de la région. Pratiquement tous les pays et les organisations internationales impliqués au Congo estiment que ce sont les élections qui permettront de sortir de l'impasse actuelle, et ils se réfèrent à l'Accord du 31 décembre 2016 comme étant une déclaration de principes permettant la résolution du problème actuel.

Cependant, des questions restent en suspens : les États membres sont-ils disposés à appliquer ces déclarations en exerçant une réelle pression économique ou politique ? Et dans quelle mesure la crédibilité des élections leur importe-t-elle vraiment ? Quand on analyse le précédent établi par les élections de 2011, entachées d'irrégularités généralisées mais considérées par la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) et l'Union africaine (UA) comme le reflet de la volonté du peuple, ainsi que les élections burundaises de 2015 et rwandaises de 2017, il est probable que les pays voisins et les organisations régionales soient principalement préoccupés par la stabilité de la région et la tenue d'élections que par l'équité procédurale du processus électoral.

D'autres différences divisent la communauté internationale : les États-Unis et l'Union européenne ont imposé des sanctions ciblées contre huit responsables gouvernementaux pour atteintes aux droits humains liées aux élections et contre seize autres, pour entrave au processus démocratique.²¹ Cependant, ceci a été sévèrement critiqué par certains pays africains, y compris des pays comme l'Angola, qui soutiennent les pressions exercées sur Kinshasa.²² Certains pays européens craignent que les sanctions soient des mesures trop brutales qui pourraient pousser le gouvernement de Kabila à se radicaliser.²³ On constate aussi des divergences du même ordre au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, où la Russie et la Chine se montrent sceptiques vis-à-vis d'une intervention excessive dans le processus politique congolais.

Les intérêts économiques pourraient également creuser un fossé entre les diplomates. Sur le marché mondial, le prix du cobalt a triplé au cours des deux dernières années, alors que celui du cuivre a connu une augmentation de 60%, faisant du Congo un pays extrêmement attractif aux yeux des sociétés minières multinationales. En effet, la RDC fournit plus de la

moitié du cobalt mondial à une période où la demande pour ce minerai croît de manière spectaculaire pour satisfaire la production de batteries dans les secteurs de l'électronique et de la construction automobile. Le Congo est aussi le premier producteur de cuivre en Afrique. Même si ces enjeux économiques font rarement l'objet de discussions claires, leur importance est évidente. Entre 2012 et 2017, des entreprises chinoises ont dépensé plus de 10 milliards de dollars pour acheter des sociétés minières au Congo ou investir dans celles-ci, soit près du tiers du PIB du pays.

La MONUSCO lutte pour sa reconnaissance politique

Dans son examen des opérations de paix de l'ONU en 2015, un groupe d'experts de haut niveau a conclu que « les solutions politiques doivent toujours déterminer la conception et l'exécution des opérations de paix de l'ONU ». Cependant, la MONUSCO a été marginalisée politiquement depuis 2007 et n'a joué qu'un rôle politique mineur dans le processus électoral à Kinshasa et les conflits armés dans les Kasai ou l'Est du Congo. Pendant cette période, les activités de la MONUSCO se sont trouvées de plus en plus limitées à des opérations de maintien de la paix dans l'Est du Congo, compte tenu de l'absence de processus ou de cadre politique.

Au départ, cette approche technocratique avait du sens. Les élections de 2006 étaient censées marquer la fin du processus de paix et l'opération onusienne s'est finalement convertie en mission de stabilisation ayant pour objectif d'accroître l'autorité de l'État et de participer au renforcement des institutions gouvernementales. Cependant, il est vite devenu évident que le conflit n'était pas terminé, qu'il avait seulement changé de forme. Lorsqu'en 2006, une nouvelle rébellion, le Conseil national pour la défense du peuple (CNDP), a défié la nouvelle armée nationale, et qu'un certain nombre d'autres groupes armés a émergé, l'ONU a été tenue à l'écart des négociations menées avec ceux-ci.

Cet isolement politique a perduré alors que d'autres groupes armés faisaient leur apparition les années suivantes et que la crise politique à Kinshasa menaçait les institutions mêmes qui avaient été créées dans le cadre du processus de paix soutenu par l'ONU. En 2015, lorsque le directeur de la MONUSCO a tenté de promouvoir le dialogue entre la coalition au pouvoir et l'opposition, il a été réprimandé par le président Kabila. Ces tensions étaient également palpables lors d'une des rares conférences de presse donnée par le Président, en janvier 2018, où il a déclaré : « On doit clarifier, dans les jours à venir, nos relations avec la MONUSCO. (...) Si l'ambition c'est de considérer le Congo comme sous tutelle des Nation Unies, ils ne l'ont pas dit, du moins jusque-là, et j'espère bien que ce n'est pas le cas. Il n'y a pas une cogestion de l'État congolais par la MONUSCO puisque c'est ça la tendance, on se réveille un beau matin... la MONUSCO a dit (...) »

Les relations entre le gouvernement et la MONUSCO se sont détériorées durant la dernière partie du mandat de Martin Kobler, représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), entre 2014 et 2015. L'ONU a demandé à Maman Sidikou, qui a ensuite assumé cette fonction jusqu'à fin 2017, de rétablir des relations de travail cordiales avec le gouvernement congolais, et ce afin de pouvoir relancer des opérations conjointes avec l'armée congolaise. Par la suite, l'opposition l'a sévèrement critiqué pour avoir trop soutenu le gouvernement.

Le mandat de la MONUSCO

Les membres du Conseil s'accordent généralement à dire qu'il faut continuer de donner la priorité aux élections et à la protection des civils, et qu'après que les États-Unis ont sollicité de fortes coupes budgétaires l'an dernier, d'autres réductions budgétaires substantielles s'avéraient inutiles.

Le principal défi est désormais de savoir de quelle manière la MONUSCO devrait s'engager auprès d'un gouvernement dont la légitimité est de plus en plus contestée et qui semble avoir une interprétation des élections et de la stabilisation de son pays très différente de celle des Nations Unies.

Les élections

Il est clair que la MONUSCO ne s'immiscera pas dans ces élections comme a pu le faire l'ONU en Côte d'Ivoire en 2010, où sa Mission avait validé les résultats des élections, puis au Congo en 2006, où l'ONU avait dirigé une grande partie du processus électoral.

La contribution de la MONUSCO aux élections doit composer avec un gouvernement et un collège électoral hostiles aux ingérences extérieures, même si ces mêmes acteurs sont désireux d'obtenir la légitimité que leur confère le soutien de la communauté internationale. Un responsable de la MONUSCO a évoqué les limites de leur marge de manœuvre : « Nous ne devons pas nous fermer toutes les portes. Si nous sommes trop critiques en public, nous raterons l'occasion de savoir ce qui se passe au sein de la CENI ». ²⁴

Quel que soit son mandat, la Mission devra s'efforcer d'améliorer la performance de ses effectifs civils et militaires. De nombreux diplomates, y compris des responsables de la MONUSCO, ont fait part de leur frustration à l'égard de l'approche actuelle de la Division Électorale, affirmant que cette dernière n'était pas aussi transparente que d'autres sections de la Mission. Un diplomate est allé jusqu'à déclarer : « Parfois, je ne sais pas pour qui ils travaillent, la MONUSCO ou la CENI ». ²⁵ Bien que tous les diplomates ne soient pas de cet avis, le sentiment général est que la Division Électorale ne partage pas assez d'informations et manque de vision stratégique. Cette critique est encore plus répandue au sein de la société civile congolaise et de l'opposition, qui considèrent que le

soutien technique de la MONUSCO aux élections est pratiquement inexistant. Le manque de transparence qui règne à l'intérieur de la CENI, accusée d'opacité financière et de ne pas faciliter l'accès au registre électoral, a exacerbé cette situation. ²⁶

En outre, le sentiment demeure que la Mission ne sait pas encadrer des élections de façon stratégique. Le Rapport spécial du Secrétaire général sur l'examen stratégique de l'année dernière recommandait qu'un conseiller principal spécialisé dans les élections assiste le RSSG, mais cela ne s'est pas fait. ²⁷

A. Comment déterminer les conditions du soutien de la MONUSCO au processus électoral ?

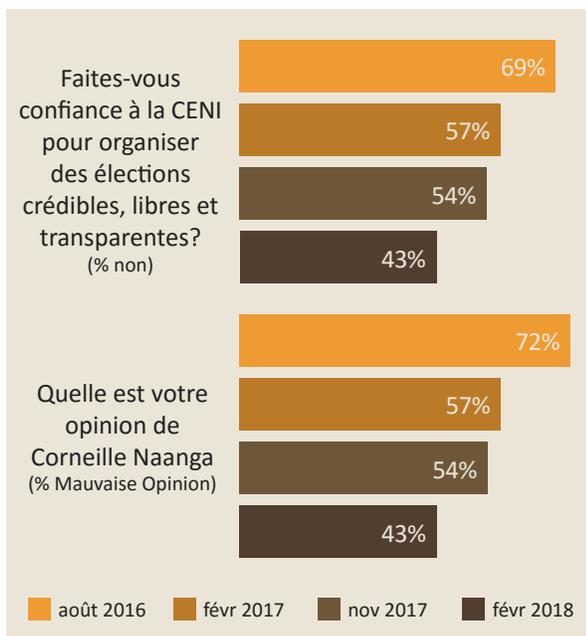
Le défi le plus important qui se présente à la Mission n'est pas d'ordre technique mais politique. Le soutien international actuel au processus électoral reste très faible : seuls 6% environ du fonds commun (123 millions de dollars) prévu pour les élections ont été mis à disposition. Cependant, la MONUSCO prévoit de demander des fonds supplémentaires d'un montant de 94 millions de dollars pour l'élection, en grande partie destinés aux questions de logistique. Sans la flotte d'avions et d'hélicoptères de la MONUSCO, il sera beaucoup plus difficile pour la CENI d'organiser des élections.

En 2011, la MONUSCO a retiré son soutien aux élections plusieurs mois avant le vote en raison de problèmes de transparence et de répression, et le gouvernement a dû assurer le bon déroulement du scrutin avec l'aide des gouvernements angolais et sud-africain. Cette fois-ci, les relations, qui sont tendues avec Luanda et incertaines avec les nouveaux dirigeants sud-africains de l'ANC, ne permettront pas au gouvernement congolais de disposer aussi facilement d'une flotte d'avions si importante à court terme. Cette situation présente certains avantages pour la MONUSCO, mais aussi une immense responsabilité.

Comme l'a déclaré un diplomate occidental, « il n'est pas logique de soutenir des élections si elles ne sont pas crédibles ». ²⁸ Reste désormais à savoir comment définir cette notion de crédibilité et à quel moment retirer son soutien à des élections. La plupart des diplomates occidentaux et des responsables de l'ONU ont clairement indiqué que soutenir le processus électoral dans les conditions actuelles n'avait aucun

sens, étant donné que toutes les manifestations contre le gouvernement sont interdites, les personnalités de l'opposition, en prison, et les institutions politiques, sous le joug du gouvernement. En revanche, que se passerait-il si le gouvernement libérait certains des 80 prisonniers politiques et autorisait quelques manifestations tout en continuant de contrôler très fermement le processus électoral ?

La MONUSCO est dans le pétrin. Si elle boycotte le processus, il est probable que de toute façon le gouvernement organise des élections présidentielles dans des conditions certainement moins favorables, ou même en décidant de passer d'un suffrage direct à un suffrage indirect sous prétexte de manquer de financement. En tout état de cause, il y a de fortes chances que la MONUSCO soit la cible de reproches, soit pour avoir entravé les élections, soit pour avoir soutenu un processus entaché d'irrégularités.



La Résolution 2348 de la MONUSCO reste assez vague, ce qui complique la tâche de la Mission au moment de déterminer les conditions de son soutien : « [Le Conseil de sécurité] décide que ce soutien sera constamment évalué et réexaminé en fonction des progrès réalisés par les autorités congolaises dans le pilotage du processus électoral, notamment en ce qui concerne les élections présidentielles et législatives».

La solution consiste à adopter une approche souple, fondée sur des conditions à faire respecter et des évaluations continues. Le Conseil devrait évaluer dans leur ensemble les nombreux défis menaçant l'équité

du processus, tout en insistant fermement sur les libertés de réunion et d'expression, la libération des prisonniers politiques et la neutralité des institutions électorales telles que la CENI, la police et le système judiciaire.

Le Conseil de sécurité pourrait accomplir ceci en demandant à la Mission d'évaluer le processus électoral et le climat politique général d'ici août 2018, date à laquelle, selon le calendrier électoral, les candidats à l'élection présidentielle seront déclarés officiellement. Le Conseil devrait par la suite décider si le processus électoral est suffisamment crédible pour pouvoir lui apporter son soutien. En même temps, le Conseil devrait évaluer chaque mois les progrès accomplis concernant le calendrier électoral, comme l'a suggéré le représentant permanent des États-Unis auprès des Nations Unies, en demandant notamment au chef de la Mission ou au Département des opérations de maintien de la paix de le maintenir informé. La récente réunion en « formule Arria » du 12 février 2018 a montré que les choses évoluaient dans la bonne direction.

B. Mission de bons offices et soutien des États membres

La MONUSCO a reçu pour mandat de soutenir le processus électoral et la mise en œuvre de l'Accord du 31 décembre 2016 par le biais de ses « bons offices ». Dans le passé, le RSSG a eu énormément de difficultés à appliquer cette partie du mandat. La nouvelle Représentante spéciale et cheffe de la Mission devra redoubler d'efforts pour établir des relations de travail solides avec les acteurs politiques de l'opposition, de la majorité présidentielle et de la société civile.

Les bons offices impliquent de passer à la fois par la diplomatie publique et la sphère privée. Au cours des dernières années, la Mission s'est trop appuyée sur la sphère privée par crainte de susciter l'hostilité du gouvernement du pays hôte. Cette approche n'a cependant pas donné de résultats concrets et la Mission devrait s'exprimer plus clairement et plus fermement sur les atteintes aux droits humains et les manipulations visant à fausser le processus électoral. Ces dernières années, elle a à plusieurs reprises fait des déclarations qui ont mis à mal sa légitimité auprès de la population :

- La Mission a soutenu la nomination de Bruno Tshibala au poste de Premier ministre, au mépris de l'esprit de l'Accord du 31 décembre 2016.²⁹
- Après que des manifestations de rue à Kinshasa

ont été brutalement réprimées, la Mission a préféré s'abstenir de faire des déclarations pour laisser le bureau du Secrétaire général exprimer ses préoccupations sans pour autant condamner les abus perpétrés.³⁰

- Huit mois après que des événements d'une violence inouïe ont commencé au Kasai, et après que les Nations Unies ont mené une enquête sur les droits humains révélant « des violations massives des droits de l'homme » par les forces de sécurité congolaises, la MONUSCO a publié une déclaration dénonçant sans aucun discernement les abus des milices Kamuina Nsapu et ceux du gouvernement congolais.³¹

Par ailleurs, la MONUSCO n'a publié aucune analyse rigoureuse sur le processus d'enrôlement des électeurs, le calendrier électoral ou la proposition controversée d'utilisation du vote électronique.

Cependant, pour pouvoir prendre position de manière ferme, Mme Zerrougi devra bénéficier du soutien total du Secrétaire général et du Conseil de sécurité, qui doivent mettre l'accent sur la crédibilité des élections, et notamment sur le respect des libertés politiques et la neutralité des institutions électorales.

Plus important encore sera le soutien des organisations régionales. Alors qu'aujourd'hui, l'ONU, la CDAA et l'UA, les trois organisations internationales les plus importantes en ce qui concerne la crise congolaise, sont toutes d'accord pour dire que les élections sont le seul moyen de sortir de l'impasse, ce consensus pourrait se voir mis à l'épreuve si le pays se dirigeait réellement vers des élections. Il sera donc essentiel pour la RSSG d'établir une relation solide avec ces acteurs avant que de possibles points de divergence n'apparaissent, et de convenir de principes, d'objectifs et de critères communs qui permettront d'évaluer les progrès accomplis en vue des élections.

De nouvelles dynamiques dans la région pourrait favoriser la MONUSCO. La CDAA a récemment nommé un envoyé spécial au Congo, bien que le gouvernement congolais ait retardé son arrivée à Kinshasa.³² Par ailleurs, la démission du président sud-africain Jacob Zuma, qui entretenait des relations personnelles privilégiées avec Joseph Kabila, pourrait marquer un tournant dans les relations bilatérales.

C. La protection des civils dans le cadre de manifestations

La Mission est actuellement investie du mandat de protéger les civils pendant les élections, mais le

mandat de 2017 ne fournit pas de consignes précises. Au cours des derniers mois, la Mission s'est montrée de plus en plus proactive, en intervenant notamment entre la police et les manifestants. Le plus important, peut-être, est que la Mission a affirmé une position claire et ferme en publiant une déclaration avant les manifestations du 21 janvier qui mettait l'accent sur la liberté de réunion et précisait que les responsables et les troupes de la MONUSCO mèneraient des actions de surveillance sur le terrain pour détecter toute possibilité d'abus. Un plus grand partage d'informations avec les ambassades accréditées à Kinshasa a également permis de renforcer la confiance dans la Mission, même si cette dernière n'a toujours pas pris ce genre d'initiative pour se rapprocher de la société civile. Cette tendance est encourageante, bien qu'elle suscite aussi des critiques de la part du gouvernement.

Cependant, la Mission ne dispose pas des ressources suffisantes pour assurer ce travail de protection. Davantage d'unités de police constituées (UPC) et d'effectifs civils sont nécessaires pour recenser les atteintes faites aux droits humains. De plus, il est clair que toutes les troupes de la MONUSCO n'exécutent pas leur mandat de manière proactive. À divers endroits, le 21 janvier 2018, des soldats de la MONUSCO n'ont pas réagi alors que des forces de police attaquaient et dispersaient des foules pacifiques en faisant usage d'une violence injustifiée. Un manifestant à Goma a témoigné :

Nous avons été coincés dans la cathédrale pendant six heures, de 8h à 14h. Ils tiraient des gaz lacrymogènes dans la cathédrale et frappaient toute personne qui tentait de sortir. À l'extérieur, la MONUSCO a déployé des observateurs et des troupes mais ils n'ont rien fait. Au départ, nous manifestations devant la cathédrale, puis ils ont commencé à nous bombarder de gaz lacrymogènes et de pierres. Alors, nous nous sommes réfugiés dans l'église. Ils ont continué à tirer des gaz lacrymogènes dans l'église. Certains d'entre nous étaient blessés et la Croix-Rouge a dû intervenir pour les évacuer. À un moment donné, même la Croix-Rouge ne pouvait entrer dans l'église. La MONUSCO aurait pu résoudre la situation facilement en nous aidant à sortir, mais elle est restée sans rien faire.³³

Il sera essentiel que la MONUSCO forme ses troupes et ses responsables civils, qu'elle leur fournisse des instructions pour pouvoir faire face à ce genre

d'éventualités, et qu'elle soit disposée à condamner les abus commis par le gouvernement. Cependant, il sera difficile pour la MONUSCO d'assurer la protection de tous les dirigeants de l'opposition, comme le recommandent les ambassades. À titre d'exemple, la protection du célèbre médecin et activiste Denis Mukwege exige à elle-seule la quasi-totalité d'une unité de police constituée.

D. Le Groupe d'experts électoraux

Le Groupe d'experts électoraux, créé lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, est une entité qui pourrait participer à l'amélioration de la coordination entre les partenaires du Congo. Ce groupe, qui comprend des représentants de l'Union africaine (UA), de la CDAA, de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), des Nations Unies et de l'Union européenne, a été sollicité par Corneille Nangaa et mis en place à Kinshasa en novembre 2017. Son objectif était de renforcer la confiance dans la Commission électorale en évaluant les progrès réalisés en vue des élections. Cependant, les relations entre la CENI et le Groupe se sont vite dégradées. L'engagement de certains de ses membres a également été remis en cause : la CDAA, par exemple, n'a toujours pas envoyé de représentant, et l'avenir du Groupe est actuellement incertain.

Le Conseil et ses partenaires régionaux devraient profiter de la présence de ce Groupe pour, à la fois, renforcer la coopération avec les pays de la région concernant le processus électoral et le rendre plus transparent.

Le conflit armé

Depuis le déploiement de la MONUSCO en 1999, les missions de maintien de la paix de l'ONU au Congo ont pu opérer en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour assurer la protection des civils se trouvant en situation de danger imminent. Ce mandat a toutefois été interprété de différentes façons au fil du temps. Depuis la création de la Mission, les troupes de la MONUSCO se sont la plupart du temps contentées d'adopter une attitude réactive face aux événements, en tentant de décourager les actes de violence par leur simple présence et en réagissant à des violations des droits humains qui étaient déjà en cours. Compte tenu de la taille du pays et du faible nombre de routes, cette approche a rencontré un succès extrêmement

limité. Pourtant, à différentes occasions, les Casques bleus se sont montrés plus proactifs, notamment en Ituri entre 2004 et 2005, et plus récemment, avec le soutien manifeste du Conseil de sécurité de l'ONU et le déploiement de la Brigade d'intervention rapide (BIR) en 2013 pour répondre à la crise du M23. La BIR s'est révélée très efficace face au M23, contribuant grandement à sa défaite en novembre 2013.

La BIR est toutefois vite retombée dans une attitude plus réactive, position qui peut en partie s'expliquer par la nature politique de cette force d'intervention : les gouvernements tanzanien et sud-africain avaient à l'origine déployé leurs troupes pour contrer le soutien rwandais au M23. Une fois le M23 vaincu, les troupes sont apparues beaucoup moins motivées pour se lancer sur les traces d'autres groupes armés tels que les Forces démocratiques alliées (ADF) et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR). Selon un examen interne de la BIR effectué en 2015 par les Nations Unies, les contingents « assurent une protection par leur présence au lieu de s'attaquer aux origines de la menace, » comme l'exige leur mandat.³⁴ L'examen rapporte plusieurs cas d'insubordination au cours desquels les troupes de la BIR ont refusé d'obéir à des ordres directs. Ceci a été confirmé par des personnes interrogées par le GEC en 2017 sur le terrain : un officier supérieur de la MONUSCO a indiqué qu'il devait être présent physiquement afin de garantir que les troupes respectaient les ordres d'effectuer des patrouilles offensives autour de la ville de Beni.³⁵ Lors d'un compte-rendu officiel à des diplomates en 2018, un officier supérieur de la BIR a déclaré qu'il avait le sentiment que leur mandat contredisait les principes de maintien de la paix de l'ONU et qu'il se sentait évidemment mal à l'aise d'utiliser la force contre les groupes armés à titre préventif.³⁶

L'interprétation du mandat et l'incidence des forces militaires des Nations Unies en général semblent dépendre de manière significative des commandants et des troupes. « Certaines troupes ont fait un excellent travail et d'autres pas, » expliquait un haut responsable de l'ONU.³⁷ La performance des troupes semble également être sujette aux pressions que l'on exerce sur elles. Lorsque le budget de la MONUSCO a été réduit en 2017 à cause de la politique américaine, le Conseil de sécurité et la Mission ont pu utiliser cet argument pour sanctionner des unités qui n'avaient pas été performantes. En l'occurrence, un bataillon indien dont l'efficacité sur le terrain s'était avérée médiocre avait été retiré. Cela aurait eu un impact

sur d'autres troupes du contingent indien qui ont ensuite amélioré leur performance. Néanmoins, les hauts responsables civils s'accordent à dire que la plupart des contingents sont trop passifs au moment d'interpréter leur mandat.³⁸

Malgré ces critiques récurrentes, le Congo s'est tout de même avéré être un laboratoire d'innovations en matière de protection des civils. La Mission a mis en place les dispositifs suivants :

- Les Équipes de protection multidisciplinaires mixtes (JPT) : des effectifs civils de la Mission qui sont déployés pour faire face à des situations d'urgence et évaluer ce que la Mission peut faire pour protéger les civils.
- Les Assistants de liaison communautaire (CLA) : des congolais parlant couramment la langue locale, qui aident les militaires à communiquer avec les communautés locales et à comprendre leurs besoins.
- Le Réseau d'alerte précoce communautaire (CAN) : des centres de liaison permettant aux communautés qui se trouvent à proximité des bases de la MONUSCO de lui transmettre des alertes de sécurité par radio ou par téléphone.
- Les Équipes de soutien et de liaison au combat (CLST), qui sont nommées pour servir d'agents de liaison avec les FARDC pendant les opérations conjointes.
- Les Comités locaux de sécurité, que la MONUSCO met en place à l'échelle provinciale et territoriale pour disposer d'un cadre lui permettant de s'engager auprès des autorités locales et de la société civile.

Ces innovations ont permis à la MONUSCO de mieux comprendre les menaces qui pèsent sur la sécurité et d'y faire face plus efficacement.

Cependant, il est évident que la Mission ne peut pas transformer en profondeur la dynamique des conflits au Congo. Depuis les élections de 2006, l'ONU n'a fait preuve que d'une capacité limitée à empêcher les groupes armés de se former, de se démobiliser et de commettre des abus sur les populations civiles. On peut en dire autant des relations de la MONUSCO avec les FARDC. Alors que la MONUSCO s'engage dans des pourparlers confidentiels avec des groupes armés, il n'existe aucun processus politique ou programme de démobilisation dans le cadre desquels ces négociations puissent avoir lieu.

A. Les opérations conjointes

La Mission de maintien de la paix de l'ONU a mené des opérations conjointes avec les FARDC depuis la transition, entre 2003 et 2006. Selon des commandants et des responsables civils de la Mission, ces opérations servent surtout à réduire les atteintes aux droits humains perpétrées par les FARDC et peuvent faire avancer la lutte contre les groupes armés.

Cependant, elles ont également suscité des critiques de nombreuses parties. En soutenant les FARDC, la MONUSCO est devenue partie prenante du conflit, ce qui va à l'encontre des principes d'impartialité des opérations de maintien de la paix.³⁹ Elle a aussi été contrainte de tenter de concilier son soutien à l'armée congolaise, et dans une moindre mesure à la police, avec son mandat qui consiste à protéger les civils et à faire respecter les principes des droits de l'homme des Nations Unies. Elle a essayé d'y parvenir en adoptant une politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme (HRDDP), en vigueur depuis 2013, et en menant des enquêtes sur les officiers des FARDC avec lesquels elle collaborait. Ce sont ces mêmes enquêtes qui ont conduit à une rupture des relations entre les deux parties en février 2015, lorsque la MONUSCO a suspendu ses opérations conjointes avec les FARDC après que deux généraux ont été reconnus coupables de violations ; cette suspension a alors entraîné la fin de toute collaboration militaire jusqu'en janvier 2016, date à laquelle leur coopération a repris.

Les FARDC ont aussi fomenté le conflit sous d'autres formes. Lors de leurs opérations Sukola II contre les FDLR, fin 2015 et début 2016, les FARDC ont collaboré avec des forces interposées, en particulier avec le NDC-R et les Maï-Maï Mazembe, contre les rebelles rwandais. Ceci a exacerbé le conflit ethnique local : le NDC-R et les Maï-Maï Mazembe bénéficiaient respectivement du soutien des populations Nyanga et Nande, alors que les FDLR collaboraient avec les Nyatura, une milice issue de la communauté Hutu congolaise. Alors que la MONUSCO ne soutenait pas ces milices, ni ne cautionnait leurs opérations, son soutien à d'autres aspects de Sukola II a miné sa capacité à critiquer publiquement ces dynamiques et compromis son impartialité aux yeux de la population.⁴⁰

De même, les FARDC ont été accusées d'être impliquées dans les massacres perpétrés autour de Beni entre 2014 et 2016, ce qui a poussé les Nations Unies à sanctionner par la suite le commandant FARDC de ces opérations, le général Akili Mundos, pour



Figure 1: Moto de la police congolaise à Goma portant l'inscription «DON MONUSCO» sur le côté.

son implication dans ces homicides.⁴¹ Cependant, la MONUSCO a fourni son soutien à certains commandants qui étaient sous les ordres de Mundos pendant cette période.

Presque tous les représentants de la MONUSCO et de la diplomatie que nous avons interviewés ont soutenu des opérations conjointes ; selon eux, ces opérations permettaient de réduire les violations des droits de l'homme et de renforcer les relations avec les hauts gradés des FARDC, tout en exerçant une « influence modératrice », comme l'a formulé un fonctionnaire de la MONUSCO.⁴² Toutefois, attentive aux critiques, la Mission a changé d'approche, passant du « soutien » à la « coopération ». Elle essaie maintenant de s'assurer que tout soutien respecte une planification conjointe des opérations. Cependant, il est difficile de distinguer où va le soutien de la MONUSCO : les rations, l'eau et le carburant destinés à une unité des FARDC peuvent être redistribués à une autre unité, et la population ne sait plus faire la distinction entre le soutien apporté à une unité et celui apporté aux FARDC dans leur ensemble.

À titre d'exemple, la MONUSCO a fait don de motos portant l'inscription « DON MONUSCO » à la police, qui les aurait utilisées pour réprimer des manifestations à Goma. Des jeunes militants de Goma se sont plaints du

fait que même lors des récentes manifestations du 31 décembre 2017, des stations-service de la MONUSCO ont fourni du carburant à des véhicules de la police avant que ceux-ci ne soient utilisés pour aller réprimer les manifestations.

Les responsables de la MONUSCO ont argumenté que ce soutien leur permettait d'influencer les agents de police et de restreindre les atteintes aux droits humains.⁴³

Quant aux FARDC, elles ne semblent pas très intéressées par le soutien de la MONUSCO pour le moment. Début février 2018, la Mission a prolongé son accord de coopération avec les FARDC de trois mois, mais peu d'opérations conjointes sont en cours actuellement.

Étant donné les violations perpétrées par les FARDC et la légitimité contestable du gouvernement congolais, la MONUSCO devrait donner davantage la priorité au suivi de la situation des droits humains, à la formation et à la protection des civils qu'aux opérations militaires. Elle ne devrait pas fournir aux FARDC de soutien matériel, tel que du carburant ou de la nourriture, pouvant être détourné vers d'autres unités. Il est important que le mandat insiste sur la capacité de

la MONUSCO à mener des opérations militaires unilatérales, comme elle l'a fait récemment lors de la défense de la ville d'Uvira en septembre 2017, qui se serait trouvée sous le contrôle d'une coalition Mai-Mai sans l'intervention énergique de la MONUSCO.

De façon plus générale, plusieurs responsables de l'ONU ont déclaré que lorsque Maman Sikidou a été nommé à la tête de la MONUSCO en octobre 2015, on lui a précisé que le rétablissement de bonnes relations avec le gouvernement congolais et la relance d'opérations conjointes devaient être considérés comme prioritaires. Compte tenu de la situation actuelle, ce n'est plus applicable : une telle priorité compromettrait inévitablement la capacité de la Mission à se prononcer librement et fermement contre les abus du gouvernement. Au lieu de cela, la collaboration militaire avec le gouvernement congolais devrait être réduite à des cas où le gouvernement est disposé à planifier des opérations conjointement avec la MONUSCO et à établir une stratégie conjointe de réduction des préjudices causés aux civils. Au cours des derniers mois, la Mission a souvent fourni son soutien aux FARDC sans exercer une grande influence en ce sens.

La priorité à long terme devrait être donnée à la nouvelle élaboration d'une stratégie politique viable pour assurer la protection des civils dans les zones de conflit armé. Cela peut en partie se traduire par le déploiement d'opérations militaires, mais dans le cadre d'une perspective globale incluant des programmes de démobilisation communautaire, de réconciliation intercommunautaire, de développement des infrastructures et de croissance économique. Il est peu probable qu'une telle approche puisse être envisagée avant la fin des élections.

B. La performance de la Mission

Comme nous l'avons décrit précédemment, la performance des diverses unités militaires et civiles de la MONUSCO varie considérablement. Alors que le mandat précédent exigeait que l'efficacité des effectifs soit constamment mesurée, cela ne constituait pas un outil approprié pour l'évaluation des différents contingents militaires. Le Conseil de sécurité devrait demander la mise en place d'une unité de surveillance indépendante qui serait à l'abri des pressions exercées par la Mission et par les États membres. Un dispositif de lancement d'alerte pourrait être un autre mécanisme complémentaire pour signaler les abus commis par des membres civils et militaires de la mission onusienne.

C. Les aspects budgétaires

Le budget de la mission de maintien de la paix de l'ONU sera établi ultérieurement, lors de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. Une grande partie du fonctionnement de la Mission dépend de ces affectations budgétaires. Par exemple, la Mission a évolué vers une approche dite de « protection par projection » qui exige que la force soit plus mobile en déployant vers certaines zones et sur de courtes périodes des bataillons de déploiement rapide (BDR) souvent accompagnés de personnel civil. Cela implique la fermeture de bases et la capacité des troupes à faire preuve d'une plus grande souplesse lors de leur déploiement.

Cependant, cette approche dépend de la disponibilité des ressources aériennes, et la MONUSCO en a perdu une grande partie - 35% selon les estimations d'un diplomate - au cours des trois dernières années.⁴⁴ Ceci pose aussi problème aux effectifs civils car les équipes de protection mixtes (JPT) ont également besoin de moyens de transport aériens et de fonds considérables pour leurs déplacements, deux composantes de la Mission qui ont souffert de coupes budgétaires au cours des dernières années.

Conclusion

Bien qu'elle soit la plus grande force de maintien de la paix de l'ONU au monde, la MONUSCO bénéficie de moyens limités pour transformer le conflit dans l'Est du Congo ou rendre les élections à Kinshasa crédibles - ces dynamiques dépendront beaucoup plus des Congolais eux-mêmes et des enjeux géopolitiques régionaux et internationaux.

Dans la sphère diplomatique, on a la dangereuse tendance à minimiser la gravité de la crise et à sous-évaluer sa propre capacité à provoquer des changements. À la question de savoir s'il considérait comme un succès le fait que Kabila quitte ses fonctions même après avoir truqué les élections en faveur de son successeur, un diplomate de haut rang a répondu : « Oui, compte tenu des options actuelles ».⁴⁵ Lors de différentes interviews, plusieurs autres diplomates chevronnés ont partagé ce point de vue, non pas parce qu'ils pensaient que ce serait un résultat idéal, mais parce qu'ils croyaient que c'était probablement le plus réaliste. Cela révèle des ambitions trop timides qui sous-estiment à quel point la crise politique à Kinshasa est liée aux conflits qui agitent le reste du pays. La persistance de conflits au Congo dépend fortement d'une crise de gouvernance politique qui ne sera résolue à long terme que par une plus grande responsabilisation des dirigeants politiques et militaires du pays. Et des élections représentent la meilleure et la plus légitime des façons d'encourager cette responsabilisation.

La MONUSCO est la plus grande mission de maintien de la paix au monde. Elle bénéficie d'un dispositif considérable tant au Congo que sur la scène internationale pour faire progresser le processus de paix. Cependant, pour atteindre cet objectif, elle doit revendiquer des positions plus audacieuses tout en cherchant à promouvoir le consensus entre les acteurs politiques au Congo et dans la région.

Références

- ¹ L'opposition a demandé à l'Église catholique d'examiner le mandat d'arrêt émis contre Moïse Katumbi, une personnalité influente de l'opposition. Le 29 mars 2017, la Conférence épiscopale nationale du Congo (Cenco) a soumis un rapport confidentiel au président Kabila lui faisant la recommandation d'abandonner les poursuites engagées.
- ² Jason Burke, "DRC crisis : aide says Kabila not standing in elections," *The Guardian*, le 7 février 2018 ; Nicolas Pinault, « RDC : Le porte-parole du gouvernement congolais affirme que le camp présidentiel désignera son candidat en juillet », *Voice of America*, le 1er février 2018.
- ³ Entretien avec un diplomate à Gisenyi, le 10 février 2018 ; échanges en ligne avec un diplomate, le 12 février 2018.
- ⁴ Moïse Katumbi et Mbusa Nyamwisi sont les figures politiques les plus importantes parties en exil. Dans un sondage que le GEC a effectué en janvier 2018 (un sondage téléphonique auprès de 1 100 individus), 26% des personnes interviewées ont déclaré qu'elles voteraient pour Katumbi lors d'élections présidentielles, pourcentage supérieur à celui de n'importe quel autre candidat potentiel. Frank Diongo, Diomi Ndongala et Jean-Claude Muyambo sont les plus importantes figures de l'opposition en état d'arrestation à Kinshasa. De nombreux militants en faveur de la démocratie sont aussi en état d'arrestation, notamment Parfait Muhani, Rachel Beni, Ben Kamuntu et Justin Mutabasha (LUCHA), Carbone Beni, Cédric Kalomji, Grâce Tshionza, Mino Momponi, Dickson Mputu et Palmer Kabeya (Filimbi).
- ⁵ Des chercheurs de Human Rights Watch, du Groupe d'étude sur le Congo et de Global Witness ont été expulsés du pays alors qu'au moins deux journalistes étrangers de renom se sont vu refuser leur demande de visa. Le 12 juillet 2017, le ministère de la Communication et des Médias a publié un arrêté exigeant aux journalistes étrangers d'obtenir une autorisation pour pouvoir se déplacer dans le pays. Plus récemment, le ministère des Mines a strictement réglementé toute enquête ou reportage dans les concessions minières.
- ⁶ Les statuts de la CENI indiquent qu'il y a six délégués de la coalition au pouvoir, quatre issus de l'opposition et trois de la société civile. Le président est nommé par la communauté religieuse, mais l'Église catholique a boycotté ce processus.
- ⁷ Par exemple, la Cour constitutionnelle a statué en mai 2016 que le président Kabila pouvait rester au pouvoir indéfiniment, jusqu'à la tenue d'élections. Une décision qui a été critiquée par plusieurs constitutionnalistes au Congo. Voir Radio Okapi, Dialogue entre congolais, le 5 décembre 2016. Pendant l'élection des gouverneurs en août 2017, une cour d'appel a statué qu'aucun membre de la coalition au pouvoir ne pouvait se présenter en tant que candidat indépendant, un verdict qui a aussi été sévèrement critiqué.
- ⁸ Article 26 de la Constitution congolaise.
- ⁹ C'est le cas de l'UDPS, du MSR, de l'UNAFEC et de l'ARC. Un tribunal de Kinshasa examine actuellement la situation de l'UDPS.
- ¹⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, communiqué de presse, le 5 janvier 2018 ; Radio France International, « Violence du 21 janvier en RDC : pour le pouvoir, la responsabilité est partagée », le 25 janvier 2018.
- ¹¹ Ce chiffre augmenterait de 25% si l'on incluait les candidats du PALU, actuellement allié à la coalition au pouvoir.
- ¹² Selon les Nations Unies, il y avait 1,6 million de personnes déplacées au Congo en décembre 2015, et 4,5 millions en décembre 2017. BCAAH, « République démocratique du Congo : Selon les Nations Unies il y avait 1,6 million de personnes déplacées au Congo en décembre 2015, et 4,5 millions en décembre 2017 ». BCAAH, « République Démocratique du Congo : Personnes déplacées internes et retournées (au 31 décembre 2017) », le 31 janvier 2018 ; BCAAH, « République Démocratique du Congo : Personnes déplacées internes et retournées (décembre 2015) », le 12 février 2016.
- ¹³ United Nations News, "Widespread militia activity, political unrest drive millions from their homes in DR Congo, UN warns," le 24 octobre 2017.
- ¹⁴ Voir aussi Christoph Vogel et Jason Stearns, « Cartographie des groupes armés dans l'Est du Congo : Réseaux fragmentés et politisés », Kivu Security Tracker (KST), décembre 2017.
- ¹⁵ Judith Verweijen, "Taking Uvira? The remarkable tenacity of the CNPSC coalition", www.sulu.org, le 20 septembre 2017.
- ¹⁶ Pierre Benetti et Joao Tilouine, « Mbusa Nyamwisi ou le retour d'un chef de guerre dans le borbier congolais », *Le Monde*, le 30 janvier 2018.

- ¹⁷ Jason Stearns, Judith Verweijen et Maria Eriksson Baaz, « Armée nationale et groupes armés dans l'Est du Congo », Institut de la Vallée du Rift, 2013.
- ¹⁸ Open Society Justice Initiative, "Justice in DRC: Mobile Courts Combat Rape and Impunity in Eastern Congo," janvier 2013; Michael Maya, "Mobile Courts in the Democratic Republic of Congo: Complementarity in Action?" American Bar Association Rule of Law Initiative, décembre 2012.
- ¹⁹ Entretien téléphonique avec un haut fonctionnaire de l'ONU, le 10 février 2018.
- ²⁰ Voir, par exemple, Oxfam, « Pour moi mais sans moi, c'est contre moi », le 4 juillet 2012.
- ²¹ Le Conseil de l'Union européenne, « République démocratique du Congo (RDC) : l'UE adopte des sanctions à l'encontre de 9 personnes supplémentaires », le 29 mai 2017 ; Steve Wembi, "Senior Congo Officials Linked to Kabila Face Sanctions for Rights Abuses," Le New York Times, le 2 juin 2017.
- ²² David Lewis, Aaron Ross, "Angola shifts tone on Congo, deepening Kabila's isolation," Reuters, le 21 juin 2017.
- ²³ Entretien avec un membre du Conseil de sécurité de l'ONU, New York, le 29 janvier 2018.
- ²⁴ Entretien téléphonique avec un responsable de la MONUSCO, le 2 février 2018.
- ²⁵ Entretien téléphonique avec un diplomate à Kinshasa, le 1er février 2018.
- ²⁶ « RDC : L'ODEP dénonce l'opacité dans la gestion des fonds mis à la disposition de la CENI », Radio Okapi, le 13 janvier 2018.
- ²⁷ « Rapport spécial du Secrétaire général sur l'examen stratégique de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo », S/2017/826, le 29 septembre 2017, paragr. 49.
- ²⁸ Entretien avec un diplomate, New York, le 4 février 2018.
- ²⁹ Tshibala était en effet un membre de l'opposition, mais sa nomination en tant que Premier ministre ne bénéficiait pas du soutien des principaux partis de l'opposition, ce qui était l'objectif initial de l'Accord du 31 décembre 2016. « Maman Sidikou : à la Monusco, on plaide l'incompréhension », Politico.cd, le 16 avril 2017.
- ³⁰ United Nations Press, « Déclaration attribuable au Porte-parole du Secrétaire général sur la situation en République démocratique du Congo », le 31 décembre 2017.
- ³¹ MONUSCO, « La MONUSCO déplore les hostilités et l'escalade de la violence dans les provinces du Kasai », le 5 avril 2017 ; Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « RDC : le Haut-Commissaire aux droits de l'homme appelle à l'arrêt immédiat des massacres », le 20 février 2017.
- ³² Marie-France Cros, « RDC : Kabila snobe la CDA », le 27 novembre 2017.
- ³³ Échange par courriel avec un responsable de mouvements de jeunes, le 13 février 2018.
- ³⁴ Document interne de l'ONU, archivé au GEC.
- ³⁵ Entretien avec un officier supérieur de la MONUSCO à Goma, le 15 janvier 2017.
- ³⁶ Entretien avec un diplomate, New York, le 2 février 2018.
- ³⁷ Entretien téléphonique avec un haut fonctionnaire de la MONUSCO, le 5 février 2018.
- ³⁸ Entretien téléphonique avec un haut fonctionnaire de la MONUSCO, le 5 février 2018 ; communication en ligne avec un responsable de la MONUSCO, le 6 février 2018 ; entretien avec un haut fonctionnaire de la MONUSCO, le 7 février 2018.
- ³⁹ Emily Paddon, Taking sides in peacekeeping: Impartiality and the future of the United Nations, Oxford University Press, 2016; Aurélie Ponthieu, Christoph Vogel, et Katharine Derderian, «Without precedent or prejudice? UNSC resolution 2098 and its potential implications for humanitarian space in eastern Congo and beyond,» Journal of Humanitarian Assistance, le 21 janvier 2014.
- ⁴⁰ De la même manière, la BIR a soutenu des opérations contre l'Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS) au cours desquelles les FARDC ont collaboré avec les milices Nyatura. Christoph Vogel, "DRC: Assessing the performance of MONUSCO's Force Intervention Brigade," www.africanarguments.org, le 14 juillet 2014.
- ⁴¹ Le Groupe d'étude sur le Congo, « Massacres dans le territoire de Beni », le 18 septembre 2017.
- ⁴² Entretien téléphonique avec un fonctionnaire de la MONUSCO, le 1er février 2018.
- ⁴³ Entretien téléphonique avec un fonctionnaire de la MONUSCO, le 16 février 2018.
- ⁴⁴ Entretien téléphonique avec un diplomate, le 3 février 2018.
- ⁴⁵ Conversation avec un diplomate de haut rang, New York, le 27 septembre 2017.

CONGO RESEARCH
GROUP



GROUPE D'ÉTUDE
SUR LE CONGO

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) est un projet de recherche indépendant à but non lucratif qui s'efforce de comprendre et d'expliquer la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous menons des recherches rigoureuses sur différents aspects du conflit qui sévit en République démocratique du Congo. Toutes nos recherches s'appuient sur une profonde connaissance historique et sociale du problème en question. Nos bureaux se trouvent au Centre de coopération internationale de l'Université de New York.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur les sites suivants : www.congoresearchgroup.org et www.gecongo.org.