



Défis et enjeux du plan de retrait de la MONUSCO

Michel Liégeois et Michel Luntumbue



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du Ministère français des Armées. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité de l'organismes pilote, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la France.

*[Mener] à bonne fin sa mission [: donner] au peuple d'un pays la possibilité d'accomplir lui-même ce qui auparavant, était hors de sa portée : instaurer et consolider la paix, trouver la voie de la réconciliation, renforcer la démocratie, garantir le respect des droits de l'homme.*¹

Lakhdar Brahimi

Introduction

Le 20 décembre 2021, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) a renouvelé pour une durée d'un an le mandat de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). La Résolution 2612 ne prévoit qu'une réduction minimale des effectifs de l'opération (de 14 000 à 13 500) tout en enjoignant le Secrétariat de l'ONU à considérer la possibilité d'une réduction plus importante en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain. Cette résolution s'inscrit dans le cadre d'une « stratégie conjointe » – c'est-à-dire concertée entre l'ONU et les autorités de la République démocratique du Congo (RDC) – de réduction graduelle et de retrait progressif de la MONUSCO. Les principes directeurs de cette stratégie ont été validés par le Conseil de sécurité le 26 octobre 2020. Les détails des modalités du retrait, le calendrier précis de celui-ci et la nature exacte de ce qui prendra place ensuite font encore l'objet de nombreux échanges dont la teneur est bien entendu influencée en temps réel par la situation sur le terrain, dans l'Est de la RDC, autant que par l'évolution de la situation politique à Kinshasa à l'approche des élections prévues en 2023.

Alors que s'amorcent les premières étapes du retrait de la plus importante opération de paix de l'ONU jamais déployée, cette note s'efforce d'identifier les enjeux et les défis d'un tel plan de retrait. Ces derniers sont nombreux et complexes. Ils relèvent à la fois de processus institutionnels aux parties prenantes multiples (MONUSCO, équipe pays, autorités centrales de la RD Congo) mais aussi de dynamiques locales intriquées et volatiles (autorités provinciales et territoriales, société civile, groupes armés, communautés locales, populations déplacées, Forces armées et unités de police de la RDC, contingents de la MONUSCO, en ce compris sa Brigade d'intervention).

Pour les besoins de l'analyse, les enjeux du processus de retrait de la MONUSCO peuvent être considérés à trois niveaux. Le premier est celui de la stabilité de la RDC, qui lui-même se décline en deux dimensions ; d'une part, celle de la stabilité politique du pays à l'approche d'échéances électorales cruciales mais incertaines et, d'autre part, celle de la sécurité dans les provinces de l'Est (Ituri et Nord-Kivu, principalement). Après vingt-trois années de présence de l'ONU en RDC, la question est devenue un enjeu important de politique intérieure tant sur la scène politique de Kinshasa qu'au niveau local, dans les zones de déploiement des Casques bleus.

1. ONU, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, A/55/305, S/2000/809, 17 août 2000.

Le positionnement plus ou moins favorable ou, au contraire, critique voire hostile à l'opération constitue un marqueur politique essentiel qui crée un clivage entre les acteurs politiques et déterminent leur discours.

Les enjeux du retrait de la MONUSCO doivent également être analysés au regard des enjeux de stabilité régionale. En effet, si le bilan de la MONUSCO est à tout le moins contrasté sur bien des plans, son effet stabilisateur sur le plan régional est difficilement contestable. Le déploiement de la mission de l'Organisation des Nations unies en RDC (MONUC²), qui débute en 2000 et atteindra sa véritable capacité opérationnelle deux à trois ans plus tard, met fin au terrible enchaînement de deux guerres régionales³ dont la région des Grands Lacs constitue le centre de gravité et dont le tribut humain cumulé dépasse de loin tous les autres conflits armés postérieurs à la deuxième guerre mondiale⁴. Si les Casques bleus ne sont jamais parvenus à stopper totalement les violences locales et les exactions contre les civils, leur présence au cœur d'une région sensible et instable aura sans doute prévenu un nouvel embrasement régional. Il convient de garder cela à l'esprit car les ingrédients d'un tel embrasement, bien que légèrement atténués, sont toujours présents. En d'autres termes, le retrait de douze milles Casques bleus bien équipés va créer un vide sécuritaire. Il est essentiel qu'il soit compensé d'une manière ou d'une autre.

Le troisième enjeu concerne l'ONU elle-même et, en particulier, l'avenir de ses opérations de paix (OP). Le tournant des années 2000 a été pour l'ONU, celui des grandes opérations multidimensionnelles sur le continent africain (MONUC en RD Congo, MINUAD au Darfour ensuite MINUSCA en République centrafricaine et MINUSMA au Mali). Ensemble, ces opérations⁵ ont mobilisés près de 55 000 Casques bleus pour un budget annuel total de 4,5 milliards de dollars, soit 70 % de l'ensemble du budget des opérations de paix de l'ONU. Tant les bailleurs de fonds que les pays contributeurs de troupes expriment de plus en plus clairement leur souhait d'alléger ce fardeau. C'est pourquoi, au-delà de ses enjeux propres, le processus de retrait de la MONUSCO sera scruté avec la plus grande attention car il sera vu par de nombreux acteurs comme un test de la capacité de l'ONU à mener à bien une stratégie de sortie et comme la première étape d'une transformation plus générale de l'engagement de l'ONU en Afrique, moins massive, moins coûteuse et laissant davantage de place aux acteurs et aux processus régionaux.

Au sein de l'Organisation, les réflexions sur les stratégies de sortie des opérations de paix remontent au début du XXI^e siècle. Le 15 novembre 2000, le Conseil de sécurité organisa un débat thématique autour du slogan « No Exit Without Strategy » qui aboutit quelques mois

2. La MONUC devient la MONUSCO le 1^{er} juillet 2010.

3. Première guerre du Congo (1996-1997) et deuxième guerre du Congo (1998-2002).

4. Les estimations, assez variées, évoquent près de 200 000 victimes directes et entre 3 et 4 millions de victimes indirectes.

5. Jusqu'au retrait de la MINUAD en 2020.

plus tard à un rapport du Secrétaire général dédié à cette question⁶. Si l'idée principale selon laquelle les mandats des missions de paix⁷ de l'ONU devait comporter une stratégie de sortie faisait largement consensus, sa mise en œuvre se révélait cependant lacunaire. Une étude montre ainsi qu'en 2018, une majorité des missions en cours – 6 sur 11 – n'avaient pas de stratégie de sortie⁸. C'est en particulier le cas des opérations de très longue durée dont les plus anciennes approchent aujourd'hui les trois quarts de siècle d'existence⁹.

Les réflexions sur les stratégies de sorties ont pour thème récurrent le passage de la phase de conflit à la phase de consolidation de la paix post-conflit. S'il est bien entendu important de penser cette transition, on n'appréhende pourtant ce faisant qu'une fraction du problème. En effet, concevoir la fin d'une opération de paix comme une transition du maintien à la consolidation de la paix repose sur une vision séquentielle des deux activités qui n'a que rarement été validée par l'expérience. Sur les théâtres d'opérations les plus complexes et sur le continent africain en particulier, l'ONU a en effet été conduite à mener les deux activités de concert. De surcroît, raisonner exclusivement en termes de transition¹⁰ dispense de se poser la question souvent difficile de l'état final recherché. Quels sont les critères objectifs et mesurables à atteindre pour envisager le retrait du personnel en uniforme ? On les cherche souvent en vain dans le texte des mandats adoptés par le Conseil de sécurité. Enfin, les certains États membres, en particulier les principaux bailleurs de fonds et les contributeurs de troupes, font valoir avec de plus en plus d'insistance qu'il n'y a pas de garantie absolue que lorsqu'une opération débute, elle sera poursuivie aussi longtemps que nécessaire pour que les conditions pour un départ ou une transition soient atteintes.

Cette fatigue des contributeurs est compréhensible même si elle ignore les nombreuses recherches qui montrent qu'aussi interminables et coûteuses qu'elles puissent paraître, ces opérations ont un impact globalement positif sur la conflictualité et constituent une option bien moins onéreuse que celle d'un retrait prématuré, souvent synonyme de reprise de la violence¹¹.

6. UN Security Council, *No Exit without Strategy: Security Council Decision-making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations*, S/2001/394 (New York, Report of the Secretary-General, April 2001).

7. À l'époque, le terme d'usage dans tous les documents officiels de l'ONU était « opérations de maintien de la paix ». Ce n'est qu'à la suite de la mise en œuvre des recommandations du rapport HIPPO de 2015 que le vocable « opérations de paix » s'est imposé. Pour plus de facilité, c'est ce dernier terme qui est utilisé tout au long de la présente note.

8. United States Government Accountability Office, *UN Peacekeeping Operations: State should Take Additional Steps to Work with the UN to Improve Effectiveness and Performance Information*. Congressional Publications (Washington, DC: United States Government Accountability Office, 2019).

9. L'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) a été créé en 1948 et la Mission d'observation des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan (UNIPOM) en 1949.

10. Même la « Capstone Doctrine » de 2007 ne sort pas vraiment de cette conception séquentielle en soulignant que les « peacekeepers are early peacebuilders ».

11. United States Government Accountability Office, *op. cit.*, p. 34.

Dans le cas de la MONUSCO, l'élaboration de la stratégie de sortie à l'horizon 2024 – appelée « plan de transition conjoint » – a été coconstruite par les différentes parties prenantes, à savoir les autorités de la RDC, la MONUSCO et l'équipe pays. Ses modalités de mise en œuvre et le calendrier exact du retrait de la MONUSCO font toujours l'objet de discussions. La stratégie d'article autour de ce qui est dénommé la « triple intrication entre l'action humanitaire, le développement et la paix¹² » et s'appuie sur pas moins de dix-huit jalons et indicateurs dont l'évaluation régulière doit déterminer le rythme de la transition. Ladite évaluation risque cependant de se révéler ardue car la formulation de certains critères est sujette à interprétation ainsi que l'illustre le premier jalon qui évoque une « réduction sensible des menaces armées grâce à une approche globale en mettant fin à l'existence des groupes armés [...] tels qu'ils ne peuvent plus causer de violence généralisée à la population civile ».

L'ONU en RD Congo : vingt-deux années d'efforts

L'engagement graduel de l'ONU en RDC

La Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC (MONUC) a été créée par la Résolution 1279 du Conseil de sécurité du 30 novembre 1999, initialement pour assurer le suivi de l'application de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka, signé entre la RDC et cinq États de la région (Angola, Namibie, Ouganda, Rwanda et Zimbabwe), tous impliqués dans la seconde guerre du Congo¹³. Il s'agit alors de s'assurer du désengagement des forces étrangères présentes sur le sol congolais, de maintenir la liaison avec toutes les parties à l'accord et de préparer un déploiement plus conséquent de forces onusiennes¹⁴.

La MONUC est au départ composée de 500 observateurs militaires et d'une équipe pluridisciplinaire dans les domaines de la protection des droits humains, des affaires humanitaires, de l'information, du soutien médical, de la protection des enfants, des affaires politiques, ainsi que de personnels de l'appui administratif, destiné à aider le Représentant spécial du Secrétaire général dans la mise en place de la MONUC jusqu'au 1^{er} mars 2000.

Le mandat de la MONUC sera progressivement étendu, au gré des évolutions du processus politique et du contexte sécuritaire, ainsi que des résolutions successives, qui transforment la MONUC d'une force d'interposition en une opération multidimensionnelle de maintien de la paix.

12. Rapport du Secrétaire général sur la MONUC, S/2022/252, 21 mars 2022.

13. L'Angola, la Namibie et le Zimbabwe, membres de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), comme la RDC, intervenaient à l'appel du président congolais Laurent Désiré-Kabila (1997-2001) alors confronté aux rébellions du Mouvement de libération du Congo (MLC) et du Rassemblement congolais pour la démocratie, deux mouvements armés soutenus par l'Ouganda et le Rwanda, à la suite de leur rupture d'alliance avec Kinshasa en août 1998. Pour rappel, les deux voisins de la RDC avaient soutenu L.-D. Kabila dans sa conquête du pouvoir contre le Général, puis Maréchal Mobutu (1965-1997).

14. [Résolution 1279 \(1999\)](#), 30 novembre 1999, S/RES/1279 (1999).

La Résolution 1291 du 24 février 2000 autorise le déploiement d'une force militaire composée de 5 537 personnels en uniforme¹⁵. Ces effectifs seront graduellement augmentés pour atteindre un total de 22 016 personnels en uniforme en 2016, faisant alors de la MONUSCO la plus importante des opérations de paix onusiennes¹⁶.

Reprenant les éléments du mandat déjà définis dans la Résolution 1279, la Résolution 1291 (2000) ajoute des missions additionnelles dont la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire, la surveillance du respect des droits humains, la coopération avec le facilitateur du dialogue national inter-congolais, désigné par le Secrétaire général des Nations unies.

L'année 2002 est marquée par un tournant décisif, la signature le 16 décembre à Sun City en Afrique du Sud, de l'Accord global et inclusif, entre le gouvernement congolais, l'opposition politique, les rébellions armées du Mouvement de libération du Congo (MLC), le Rassemblement congolais pour la démocratie Mouvement de libération (RCD/ML), le Rassemblement des Congolais pour la libération nationale (RCD/N), et les mouvements locaux « d'autodéfense », les Mayi-Mayi¹⁷.

À l'issue de ce dialogue facilité conjointement par l'Union africaine (UA) et les Nations unies, un gouvernement de transition est mis en place en juin 2003 et l'unité territoriale du pays est restaurée. L'accompagnement de la transition par la MONUC permet par la suite la mise en œuvre d'un référendum constitutionnel en 2005 ainsi que la tenue des élections législatives et présidentielles en 2006 et, enfin, des élections provinciales et sénatoriales en 2007.

Les résolutions adoptées dans le sillage de ce premier cycle électoral, notamment la Résolution 1856 (2008) et la Résolution 1906 (2009) orientent le mandat vers l'appui à la consolidation des nouvelles institutions démocratiques et de l'État de droit, la protection des civils, du personnel humanitaire et du personnel et installations des Nations unies, le désarmement et la démobilisation des groupes armés étrangers et congolais, la formation et l'accompagnement des FARDC ainsi que l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, la sécurisation du territoire de la RDC¹⁸.

En dépit de ce cadre institutionnel légitimé par les élections, la stabilité est loin d'être restaurée dans l'est du pays où sévissent encore une multitude de groupes armés locaux et étrangers aux agendas divers, et dont l'activité est généralement adossée à une économie d'exploitation illégale des ressources naturelles¹⁹.

15. [Résolution 1291 \(2000\)](#), 24 février 2000, S/RES/1291 (2000)

16. Les effectifs seront réduits 13 500 éléments, dans le cadre du plan de transition adopté à la suite de l'examen stratégique mené à la demande du CSNU en 2019.

17. Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo, Pretoria, 16 décembre 2002.

18. Résolution 1856 (2008), 22 décembre 2008, S/RES/1856 (2008) ; Résolution 1906 (2009), 23 décembre 2009, S/RES/1906 (2009) ;

19. Michel Luntumbue et Liza Young, « Réussir la transition en République démocratique du Congo – Incidences de la réduction graduelle de la présence de la MONUSCO sur la phase de consolidation de la paix et recommandations », décembre 2019.

L'accent porté sur la protection des civils intervient dans un contexte de dégradation de la situation sécuritaire notamment à la suite de l'insurrection de la rébellion du Congrès national pour la défense du peuple, CNDP (2007-2009) dirigée par Laurent Nkunda²⁰. L'un des incidents marquants de cette crise a été le massacre de civils survenu dans la localité de Kiwanja, au Nord-Kivu, en novembre 2008, lorsque 150 personnes avaient été tuées par les éléments du CNDP, à moins d'un kilomètre d'une base de l'ONU²¹.

Cette crise a cependant été à l'origine de la mise en place d'un mécanisme innovant d'alerte précoce fondé sur le recrutement et le déploiement de centaines d'assistants de liaison communautaires (ACL) auprès des composantes militaires déployées dans l'est de la RDC. Les ACL ont pour mission de faciliter la communication entre la mission onusienne, les communautés locales, les autorités, afin de renforcer la confiance ainsi qu'une meilleure compréhension du contexte local²².

Défiant l'armée nationale et les forces onusiennes, le CNDP mènera, avec le soutien d'unités de l'armée rwandaise, une offensive jusqu'aux portes de Goma, avant que les pressions internationales ainsi que des négociations bilatérales entre le Rwanda et la RDC ne mettent fin aux combats janvier 2009²³. Ces négociations consacrent le principe d'une réintégration des éléments du CNDP au sein des FARDC, parallèlement à la mise en œuvre d'opérations militaires conjointes des FARDC et de l'armée rwandaise contre les rebelles des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)²⁴.

Sous les auspices des Nations unies et de l'UA, les autorités congolaises et le CNDP signent ensuite, le 23 mars 2009 à Goma, les Accords formalisant la transformation de l'ancienne rébellion en parti politique, et la réintégration de ses éléments au sein des FARDC²⁵.

Prenant en compte ces nouveaux développements, le Conseil de sécurité, par sa Résolution 1925 (2010), du 1^{er} juillet 2010, transforme la MONUC en MONUSCO, Mission de l'Organisation des Nations unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo. Le mandat de la Mission vise désormais à garantir la protection des civils, du personnel humanitaire et des défenseurs des droits humains exposés aux menaces de violences physiques, mais surtout à aider le gouvernement de la RDC à stabiliser et à consolider la paix.

20. Jason Stearns, « Du CNDP au M23 Évolution d'un mouvement armé dans l'est du Congo », Institut de la Vallée du Rift, Projet Usalama, 2012. Laurent Nkunda s'était positionné en son temps comme le défenseur des intérêts des communautés tutsies du Kivu, qui constituent la majorité des éléments du CNDP.

21. L'incapacité de l'ONU à protéger les civils, HRW, 11 décembre 2008.

22. Janosch Kullenberg, « Community Liaison Assistants: a bridge between peacekeepers and local populations », *Forced Migration Review*, octobre 2016.

23. Jason Stearns, *op. cit.*, p. 38.

24. La rébellion rwandaise des FDLR a été créée par des Hutu rwandais réfugiés dans l'est de la RDC après le génocide de 1994 au Rwanda. En dépit de leur nombre décroissant et de leurs capacités offensives dérisoires, ils constituent l'argument sécuritaire principal d'une politique de projection de Kigali dans l'est de la RDC.

25. [Accords de paix entre le gouvernement et le Congrès national pour la défense du peuple](#).

Des innovations opérationnelles

En deux décennies de présence en RDC, la mission des Nations unies aura accompagné un processus de dialogue politique complexe, ainsi que trois cycles d'élections générales, en 2006, en 2011 et en 2018, contribuant sans doute à sauvegarder l'intégrité territoriale d'un pays aux dimensions continentales, aux ressources convoitées, et comptant neuf frontières internationales²⁶.

La Mission s'est aussi distinguée par certaines innovations dans le champ des OP, dont la création d'une radio dédiée. Créée aux termes de la Résolution 1201 du 24 février 2000 du Conseil de sécurité, Radio Okapi, la radio associée à la mission des Nations unies en RDC, a été instituée pour accompagner le processus de paix et vulgariser le mandat de la mission. C'est à partir du 25 février 2002 que ses programmes ont été diffusés pour la première fois depuis les studios installés à Kinshasa. Avec une diffusion nationale qui couvre la quasi-totalité du pays, Radio Okapi a joué un rôle dans l'unification du pays au plus fort de la crise. Radio Okapi émettait en direct de Sun City, au moment où se déroulait le Dialogue intercongolais définissant les termes de la transition en RDC²⁷. Outre la garantie d'une information impartiale, la Radio propose une diversité d'émissions, couvrant l'information, l'éducation civique et le divertissement dans les quatre langues nationales (swahili, lingala, kikongo et tshiluba) ainsi qu'en français afin de toucher tous les publics. Son site accueillerait plus de 2 millions d'internautes par mois. La Radio se distingue particulièrement par la mise en place de débats citoyens sur des thématiques diverses touchant aux enjeux démocratiques, le relais des campagnes de sensibilisation civique lors des processus électoraux, la lutte contre la désinformation et les discours de haine.

Par ailleurs, à la suite du double traumatisme des massacres commis en Ituri (2003) et de la prise de Bukavu (2004), la MONUC a fait preuve d'un volontarisme plus affirmé dans le recours limité à la force au niveau local (ou niveau tactique, dans le langage militaire). Ces activités ont fait l'objet de directives opérationnelles fixant les conditions dans lesquelles les unités combattantes de la Mission pouvaient utiliser leur puissance de feu, en particulier les hélicoptères d'attaque. Lesdites directives ont été émises par le Commandant de la MONUC de manière à permettre aux chefs d'unités de prendre des décisions en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain sans devoir systématiquement en référer à l'état-major du Commandant de la Force à Kinshasa. Cela a été rendu possible par une conjonction d'éléments découlant de la Résolution 1565 : l'arrivée de 5 900 hommes de troupes supplémentaires ; la création, le 1^{er} février 2005, d'un commandement opérationnel pour tout l'est de la RDC. Basé à Kisangani, il se situe, pour la première fois dans l'histoire onusienne, au niveau de la division (1 500 hommes) ; la mise au point, depuis le 7 février 2006, de nouvelles règles d'engagement qui permettent, si nécessaire, des actions offensives pour assurer la mise en

26. Michel Luntumbue et Liza Young, *op. cit.*

27. MONUSCO, [Historique de la radio Okapi](#).

œuvre du mandat ; et enfin l'envoi de forces spéciales capables de remplir des missions de renseignement²⁸.

Afin de faire face à la nouvelle crise sécuritaire qui éclate en avril 2012 à la suite de la mutinerie d'anciens éléments du CNDP intégrés au sein des FARDC, la MONUSCO s'est distinguée en devenant la première opération de paix à accueillir en son sein une « brigade d'intervention » à vocation offensive²⁹. Aux termes de la Résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité, la Brigade d'intervention a pour responsabilité de neutraliser les groupes armés et de contribuer à réduire la menace que ces derniers représentent pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'est de la RDC, l'action de la brigade a surtout vocation à préparer le terrain pour les activités de stabilisation.

La création de la brigade d'intervention, dont le noyau est constitué par trois pays membres de la SADC (l'Afrique du Sud, le Malawi et la Tanzanie) résulte du volontarisme des acteurs de ce bloc sous-régional désireux de mettre un terme à la déstabilisation de la RDC par ses voisins immédiats. Elle n'a été acceptée qu'avec réticence par certains membres du Conseil de sécurité attentifs à toute dérive offensive des opérations de l'ONU. Le texte de la résolution portant création de la brigade mentionne dès lors explicitement son caractère ad hoc, indiquant par-là que ce type de dispositif n'a pas vocation à être reproduit dans le cadre d'autres opérations.

La rébellion du M23 (Mouvement du 23 mars), quant à elle, arguant de l'inexécution des promesses faites dans le cadre des accords du 23 mars 2009, avait multiplié les offensives contre les positions de l'armée congolaise, et s'était brièvement emparée de la ville de Goma en novembre 2012, en dépit de présence de la MONUSCO³⁰.

Afin d'apporter une réponse durable aux causes profondes de ce conflit et de mettre fin aux cycles récurrents de violences, les représentants de 11 pays de la région, les Présidents de l'Union africaine, de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, la SADC et le Secrétaire général des Nations unies ont signé le 24 février 2013, à Addis-Abeba, en Éthiopie, l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et dans la région³¹.

En novembre 2013, la rébellion du M23 avait toutefois été défaite par les FARDC, appuyées par la Brigade d'intervention de la MONUSCO, et les rebelles vaincus s'étaient réfugiés au Rwanda en Ouganda³². Un alignement entre les pressions onusiennes, et les diplomaties des

28. Xavier Zeebroek (Coord.), Marc Memier, Pamphile Sebahara, « [La mission des Nations unies en RD Congo – Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives](#) ». *Les Rapports du GRIP*, 1^{er} juin 2011.

29. [Résolution 2098 \(2013\)](#) du 28 mars 2013, S/RES/2098 (2013).

30. Le soutien apporté par l'armée rwandaise est documenté par les rapports du Groupe d'experts indépendants des Nations unies, sur la République démocratique du Congo, notamment le rapport final du 12 octobre, S/2012/843

31. [Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et dans la région](#).

32. RD Congo : En pleine résurgence, le M23 cible des civils, HRW, 22 juillet 2022.

partenaires bilatéraux (qui avaient suspendu³³ leur aide budgétaire au Rwanda en raison du soutien avéré au M23) avait contribué à ce dénouement³⁴.

Une relation complexe avec le pouvoir politique³⁵

Dès le départ, le processus de paix et de transition démocratique en RD Congo a fait l'objet d'une étroite attention internationale formalisée par le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT). Créé en application de l'annexe IV de l'accord global et inclusif de Pretoria de 2002, le CIAT était composé des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie), de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Belgique, du Canada, du Gabon, de la Zambie, de l'Union africaine, de l'Union européenne et de la Mission de l'ONU en RDC (MONUC).

À partir de 2005, cette figure tutélaire couplée à la montée en puissance de la MONUC créera un inconfort grandissant dans le chef des autorités de Kinshasa, ce qui débouchera, en 2008, à la transition vers la MONUSCO et à la disparition du CIAT. Pour autant, à des degrés variables, ces quatorze acteurs continueront à s'intéresser de près aux évolutions du dossier congolais. Ils demeurent des interlocuteurs privilégiés de Kinshasa et savent se montrer influents à New York lors des discussions sur l'évolution du mandat de la MONUSCO, sur le régime de sanctions et sur l'embargo sur les armes³⁶.

Au sein du Conseil de sécurité, si l'on observe des différences de sensibilités, le consensus a malgré tout pu être préservé ainsi que l'illustre le vote systématiquement unanime des résolutions annuelles de renouvellement du mandat de la MONUSCO. Ce consensus pourra-t-il être préservé au moment où il s'agira de décider du retrait de la MONUSCO et donc d'apprécier si les critères énoncés par le plan de transition conjoint sont suffisamment rencontrés ? Il est permis d'en douter au vu des sérieuses divergences qui sont apparues à l'occasion du débat tenu par le Conseil le 30 juin dernier à l'occasion du vote de la résolution renouvelant le régime des sanctions relatives au conflit en RDC. L'abstention de cinq membres (Chine, Gabon, Ghana, Kenya, Fédération de Russie), parmi lesquels les trois membres africains, a valeur de signal à cet égard.

Développements récents

Alors que l'entrée en fonction du président Félix Antoine Tshisekedi, en janvier 2019, s'était traduite par une embellie dans les relations entre le gouvernement congolais et la MONUSCO, parallèlement au déploiement diplomatique de bon voisinage, particulièrement à l'égard du

33. Rébellion du M23 : l'Union européenne suspend toute nouvelle aide budgétaire au Rwanda, *Radio Okapi*, 26 septembre 2012.

34. Rwanda, Uganda arming Congo rebels, providing troops, UN panel, Reuters, 7 octobre 2012.

35. Michel Liégeois, *La décentralisation en RD Congo – Enjeux et défis*, Les Rapports du GRIP, 2008/1.

36. En 2022, la France est encore le « porte-plume » du Conseil de sécurité pour la RDC tandis que l'Ambassadeur Michel Xavier Biang du Gabon préside le Comité des sanctions 1533.

Rwanda et de l'Ouganda, de nouvelles tensions se sont développées avec la résurgence de la rébellion du M23³⁷.

Au cours du premier semestre de l'année 2022, le M23, dont les éléments sont progressivement revenus sur le territoire congolais ces quatre dernières années, a fait preuve d'une puissance de feu accrue et de capacités offensives qui lui ont permis de s'emparer de plusieurs localités dans le Nord-Kivu. Ces capacités offensives s'expliquent, selon les autorités congolaises, par un soutien extérieur, en l'occurrence celui du Rwanda³⁸. Les autorités rwandaises ont contesté ces accusations.

Ce retour du M23 à l'avant-scène témoigne par ailleurs, s'il en était besoin, des interdépendances, et de la dimension régionale de la crise au Kivu et de ses multiples zones de tensions ; la rivalité géopolitique entre le Rwanda et l'Ouganda étant l'une des clés de l'évolution de cette transition congolaise. L'attaque du M23 survient en effet après un processus de rapprochement entre l'Ouganda et la RDC en matière de coopération sécuritaire et économique, qui faisait ombrage au Rwanda³⁹. Les deux pays se mènent ainsi une guerre d'influence pour la captation du transit des flux des matières premières congolaises vers leurs territoires respectifs⁴⁰.

Le 29 juin 2022, la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU pour la RDC, Bintou Keita, avait estimé devant le Conseil de sécurité que « *pendant les hostilités les plus récentes, le M23 s'est conduit de plus en plus comme une armée conventionnelle plutôt que comme un groupe armé* », avertissant par ailleurs que « *si le M23 continue ses attaques bien coordonnées contre les FARDC et la MONUSCO avec des capacités conventionnelles croissantes, la mission pourrait se trouver confrontée à une menace qui dépasse ses capacités actuelles*⁴¹ ».

La Représentante soulignait en effet que « *le M23 possède une puissance de feu et des équipements de plus en plus sophistiqués, notamment en termes de capacités de tir à longue portée, de mortiers et de mitrailleuses, ainsi que de tirs de précision contre les avions* », concluant enfin que « *la menace que cela représente tant pour les civils "que pour les Casques bleus" qui ont pour mandat de les protéger est évidente* ».

Cette mise en garde de la Cheffe de la MONUSCO, reprise en d'autres termes par le porte-parole de la Mission onusienne est devenue l'élément déclencheur inattendu d'une tension dévastatrice dans un contexte déjà délétère. En marge d'une conférence de presse se

37. RDC : après la prise de Bunagana, la fin de l'entente entre Tshisekedi et Museveni ? *Jeune Afrique*, 15 juin 2022.

38. Le groupe d'experts indépendants des Nations unies sur la RD Congo, indique dans son rapport du 14 juin 2022, que « la présence d'individus portant des uniformes de la Force de défense rwandaise (Rwanda Defence Force, RDF) dans des camps du M23 situés en [RD] Congo, [avait] été confirmé[e] par des images aériennes et des preuves photographiques », §67, p. 17-18.

39. Filip Reyntjens, Why are tensions flaring up between the DRC and Rwanda? *The Hundred*, 22 juillet 2022.

40. Pourquoi le M23 réapparaît ?, *Actualite.cd*, 26 mars 2022.

41. Déclaration au Conseil de Sécurité des Nations unies de Mme Bintou Keita, Représentante spéciale du Secrétaire général en République démocratique du Congo (RDC) et cheffe de la MONUSCO, le 29 juin 2022.

déroulant le 13 juillet à Kinshasa, Mathias Gillmann avait souligné « *que le déploiement d'une grande partie des ressources de la MONUSCO et de l'Armée congolaise dans la lutte contre le M23 avait des implications négatives sur les autres régions où opèrent d'autres groupes armés* ⁴² ». La désescalade dans la crise du M23 était par conséquent nécessaire, selon le porte-parole de la MONUSCO, pour permettre à la Mission de se focaliser sur les autres crises.

Jugées indélicates et inopportunes, comprises comme un aveu d'impuissance face à la rébellion du M23, ces déclarations déclenchèrent en retour des réactions d'humeur de certaines personnalités politiques en faveur d'un départ prématuré de la Mission⁴³, puis le souhait du gouvernement de voir partir le porte-parole de la MONUSCO et de réévaluer le plan de transition sans toutefois jusqu'à demander formellement le départ de la MONUSCO. Une spirale de violences sans précédent émaillera les derniers jours du mois de juillet dans le contexte de manifestations organisées dans plusieurs villes de l'Est du Congo (Goma, Butembo, Beni, Nyamilima, Uvira) réclamant le départ de la MONUSCO ainsi que d'attaques délibérées contre son personnel. En une semaine, on déplorait une trentaine de victimes civiles et quatre Casques bleus tués.

Un nouvel incident s'est produit le 31 juillet à Kasindi, à la frontière entre la RDC et l'Ouganda, lorsque des éléments de la Brigade d'intervention, de retour de congé, ont ouvert le feu au poste-frontière et ont forcé le passage, tuant deux personnes et en blessant 15 autres. La MONUSCO avait alors condamné l'acte et annoncé la mise aux arrêts des auteurs de la fusillade⁴⁴.

En définitive, ces événements ont grandement aggravé le fossé entre la Mission onusienne et une partie de l'opinion congolaise, de la classe politique et la société civile – toutes trois assez divisées à l'égard de la MONUSCO – rendant urgente une démarche de reconstruction de la relation de confiance en l'absence de laquelle la mise en œuvre concertée du plan de transition sera impossible.

À la lumière des incertitudes que révèlent ces récents développements, il semble nécessaire d'envisager les différents scénarios de retrait possibles.

Scénarios de retrait

- **Scénario 1** : fin rapide de la Mission et poursuite des activités de consolidation de la paix par l'équipe pays

Si l'on exclut par hypothèse la possibilité d'une subite volte-face de Kinshasa qui exigerait le départ sans délai de la Mission (voir plus loin), le scénario qui verrait le Conseil de sécurité décider de son propre chef le retrait pur et simple de la Mission à court terme reste le moins

42. RDC : le gouvernement demande officiellement le départ du porte-parole de la MONUSCO, *Actualite.cd*, 4 août 2022.

43. Jeanric Umande, Déluge contre la Monusco : et Bahati dans tout ça ? *Ouragan.cd*, 27 juillet 2022.

44. La MONUSCO reconnaît un incident grave survenu à la frontière entre la RDC et l'Ouganda, à Kasindi. Communiqué de presse, 31 juillet.

probable en dépit du climat de passion qui a accompagné les manifestations d'hostilité à l'égard de la Mission, tant la faisabilité d'un tel retrait dépend de la concrétisation des quatre premiers jalons et indicateurs relatifs aux conditions minimales pour le retrait de la mission :

- La diminution sensible du nombre de groupes armés, de la taille de leurs effectifs et de l'étendue géographique où ils opèrent dans les zones touchées par la violence ;
- L'augmentation concomitante de la capacité et la présence des forces de sécurité dans les zones où des groupes armés sont présents et actifs ;
- Le déploiement de la Police nationale congolaise (PNC) dans les zones libérées et la relève du rôle sécuritaire rempli par les FARDC ;
- L'opérationnalisation de la stratégie nationale de désarmement, démobilisation, réinsertion communautaire et stabilisation ainsi que de ses structures, notamment le comité de pilotage, la coordination nationale, le comité technique, les coordinations provinciales et les antennes territoriales.

Ces jalons et leurs indicateurs renvoient en effet à des processus institutionnels ambitieux, s'inscrivant dans le long terme. De plus, en l'absence d'une réforme aboutie du secteur de sécurité et de la défense, la RDC reste tributaire des partenaires extérieurs, les Nations unies, et autres partenaires bilatéraux, sur le plan opérationnel, compte tenu des carences des FARDC dans le domaine logistique, des capacités de projection et des moyens habilitants.

Face au risque d'un enlisement des processus politiques lancés à Nairobi⁴⁵ et Luanda⁴⁶, le volet militaire de la transition prédominera probablement à court terme avec le déploiement progressif des éléments de la force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), appelés dès lors à se coordonner avec les forces de la MONUSCO et les autres forces intervenantes déjà présentes sur le sol congolais pour faire face à la menace des groupes armés⁴⁷. Une telle coordination ne va pas de soi et reste entièrement à construire.

Si la RDC compte 145 territoires, environ cinq d'entre eux restent les plus impactés par une dégradation de la sécurité (notamment en Ituri et dans le Nord Kivu, ainsi que sur les Hauts Plateaux du Sud-Kivu, et dans une certaine mesure, certaines zones de la province du Tanganyika). Or la stratégie de mobilité militaire annoncée n'est pas encore lisible, les conditions de la collaboration entre les FARDC et la MONUSCO restant à clarifier dans la stratégie de réponse actuelle à l'activité des groupes armés tels que les ADF, le CODECO, ou les M23.

À cet égard, plusieurs voix se sont déjà levées au sein de la société civile congolaise pour pointer les risques d'une « surmilitarisation » territoriale, sans valeur ajoutée, pouvant mener

45. Initiative lancée dans le cadre de l'CAE en juin 2022 afin d'assurer une cessation des hostilités et favoriser la voie négociée à la crise, parallèlement au déploiement d'une force régionale.

46. Initiative mise en place par l'Angola, mandatée par l'UA, dans le cadre de la présidence tournante de la CIRGL.

47. Les forces burundaises et l'armée ougandaise déjà engagées dans une opération conjointe avec les FARDC contre les ADF-Nalu.

à une dégradation de la situation et des conflits opérationnels potentiels⁴⁸. Le Concept d'opération et le mandat de cette force régionale n'étaient pas encore détaillés au moment de la clôture de cette note.

Une collaboration entre les forces onusiennes en cours de retrait et les troupes de la force régionale de la CAE dans des opérations conjointes de coercition ne semble d'emblée pas envisageable notamment parce que la Force régionale n'opère pas sous mandat de l'ONU. La collaboration pourrait alors se limiter au partage du renseignement comme l'ont avancé les autorités congolaises. De plus, le choix des pays d'opérer de fait sur une base bilatérale plutôt que multilatérale, mais aussi selon une logique de répartition d'axes d'intervention, plutôt que sous un commandement unifié, rend complexe l'articulation de ces différentes forces, et leur interopérabilité⁴⁹.

Enfin, l'un des risques majeurs pour ces forces régionales qui ne s'inscrivent pas dans un mandat du Conseil de sécurité, reste également l'absence d'un budget opérationnel et de ressources prévisibles⁵⁰.

Ce scénario n'exclut cependant pas, à moyen terme, l'hypothèse plus optimiste d'une régression graduelle du niveau des violences, à la faveur d'une reprise satisfaisante du processus politique de Nairobi, sous les efforts conjugués des Nations unies et des médiateurs régionaux. Un concept adapté d'opération de la force régionale favoriserait un passage de relais harmonieux entre les forces onusiennes et cette dernière, et enfin des avancées seraient engrangées dans l'opérationnalisation de la stratégie nationale du programme de désarmement, démobilisation, relèvement, communautaire et stabilisation (P-DDRCS) grâce au soutien multiforme de l'équipe pays et des partenaires au développement.

- **Scénario 2** : Le *phasing-out* long.

C'est le scénario le plus proche du statu quo. La poursuite pour plusieurs années encore d'une mission de stabilisation de l'ONU combinant maintien et consolidation de la paix, y compris la protection des civils, pourrait en effet s'avérer nécessaire en l'absence de résultats tangibles au regard des critères et jalons du plan conjoint de transition. Trois obstacles significatifs rendent cependant ce scénario assez aléatoire : (1) la fatigue des bailleurs de fonds et des contributeurs de troupes ; (2) la montée en puissance d'un sentiment anti-MONUSCO au sein de la société civile congolaise et son instrumentalisation dans le contexte électoral ; (3) la fragmentation du consensus au Conseil de sécurité.

48. Joel Baraka Akilimani, « Constitution d'une force militaire régionale de la communauté des États de l'Afrique de l'Est : préalables omis face à la surmilitarisation et à la cacophonie opérationnelle dans l'Est du Congo », *Pole Institute*, juin 2022.

49. *Idem*, page 12.

50. *Ibidem*.

- **Scénario 3 : L'évolution du mandat**

Ce scénario reproduit d'une certaine manière le déroulement de la transition MONUC-MONUSCO. Le Conseil de sécurité met formellement fin à la MONUSCO – donnant ainsi le signal politique attendu par une frange de la société congolaise – et crée dans le même temps une nouvelle mission au mandat redéfini autour du processus de stabilisation-transition. Redimensionnée et redéployée dans les seuls territoires encore problématiques des provinces d'Ituri, du Nord et du Sud-Kivu, la composante militaire de cette nouvelle mission serait étroitement articulée tant avec les FARDC qu'avec les autres acteurs régionaux en continuité de la dynamique en cours depuis plusieurs mois. Les difficultés notées dans le scénario 1 ci-avant se poseront à l'identique dans le cadre de celui-ci.

- **Scénario 4 : Maintien de stocks et d'installations permettant un redéploiement rapide (forces dédiées en attente).**

Dans ce scénario, l'ONU n'aurait plus aucune présence militaire sur le terrain ; symboliquement, plus de drapeau, plus de mandat, plus de budget, plus d'opération sous la direction du DOP ; les installations et les stocks logistiques seraient confiés à des troupes régionales avec l'idée de réversibilité. Si les choses tournent très mal, une force de l'ONU peut revenir rapidement car les unités sont identifiées (idée de force en attente) et le déploiement accéléré par la présence des installations et de la logistique qui auront été maintenues en état par les forces régionales. Cette capacité peut avoir un effet dissuasif sur certains acteurs qui pourraient être tentés par la stratégie du pire, rendue possible par le désengagement total de l'ONU. Un tel dispositif est inédit dans l'histoire des OP de l'ONU et il serait intéressant de voir le Secrétariat esquisser ce type d'évolution doctrinale dans le cadre d'une stratégie de régionalisation qu'il soumettrait au Conseil de sécurité parmi d'autres options.

Conclusion

Au-delà de ces quatre scénarios, on ne peut bien entendu écarter le risque d'une transition accélérée⁵¹, avec un départ anticipé de la mission à l'horizon 2023, qui résulterait alors d'une volte-face des autorités congolaises qui remettraient en question le calendrier et les conditions du retrait convenu, rappelons-le, pour l'horizon 2024. L'envisager permet de mieux visualiser les incidences d'un retrait précipité de la Mission. Il impliquerait la fermeture des bases, le rapatriement des troupes, la cessation immédiate de l'opération de paix. Les principales incidences associées à ce retrait sont prévisibles. Elles ont été esquissées à l'occasion d'une recherche antérieure de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix sur la transition post-MONUSCO⁵². Les entretiens avec les acteurs de terrain ont notamment fait ressortir la crainte d'un vide sécuritaire dans les territoires et régions encore affectés par la crise et l'instabilité.

51. Ce scénario repose sur des éléments d'un entretien avec un cadre de la MONUSCO, septembre 2022.

52. Michel Luntumbue et Liza Young, *op. cit.*

Le retrait précipité de la Mission se traduirait inmanquablement par la dégradation de la réponse sécuritaire, ainsi que par le recul des capacités de l'État à fournir les services de base attendus par la population dans certaines zones du territoire. Elle entraverait de façon significative les capacités opérationnelles des acteurs de l'humanitaire qui dépendent de l'appui logistique de la Mission.

Le volet militaire sous-tend en effet tout un maillage logistique essentiel pour la coordination et l'acheminement des biens et services, mais aussi le dispositif traduisant l'engagement politique dans la protection des personnes. Il subsiste, en septembre 2022, 40 bases de la MONUSCO, dont des bases situées à proximité de sites de personnes déplacées.

Enfin, le retrait de la mission aura aussi localement un impact économique notable, notamment pour les nombreux agents employés par la MONUSCO, dans le secteur de la sécurité, dont la reconversion doit être anticipée⁵³.

Comme d'autres missions onusiennes de longue durée avant elle, il est plus que probable que la MONUSCO ait en partie servi de bouc émissaire, les manifestations pouvant être considérées comme une réaction de frustration par rapport à la dégradation généralisée de la situation sécuritaire, y compris dans les zones pour lesquelles l'état de siège a été décrété⁵⁴.

À Kinshasa, on peut cependant s'attendre à voir l'attitude des autorités congolaises tendre vers une posture conciliante dans un avenir proche car, si l'instrumentalisation des frustrations de la population à des fins politiques peut être tentante, la réalité opérationnelle rappelle que le concours de la Mission reste indispensable pour l'ensemble des enjeux à venir, dont l'échéance électorale, et avant elle la réduction de la menace des groupes armés. À New-York, les négociations sur le mandat (au Conseil de sécurité) et celles sur le budget (au sein de la cinquième Commission de l'AG) seront sans doute les plus ardues et les plus lourdes d'enjeux pour la RDC et la région des Grands Lacs depuis deux décennies.

* * *

53. Michel Luntumbue et Liza Young, *op. cit.*

54. Adolphe Agenonga Chober, « Est de la RDC : le paradoxe d'un état de siège et d'une insécurité grandissante », Les Rapports du GRIP, 2021/7.

Les auteurs



Michel Liégeois est Docteur en sciences politiques et professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Il est membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.



Michel Luntumbue est licencié en Sciences politiques et Relations internationales et chargé de recherche au GRIP. Ses travaux portent sur les problématiques de l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits, le renforcement de l'état de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale, mais aussi sur le rôle des institutions régionales africaines, et l'architecture africaine de paix et sécurité (APSA). Il a assuré de 2013 à 2016, la coordination scientifique de [l'Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée \(le lien est externe\)](#) financé par la DGRIS, France. Depuis 2017, il assume la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix est un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :
<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>

