

Les remous de la stabilisation au Congo

PAR HUGO DE VRIES

Points saillants

- La version révisée de la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (I4S), en insistant sur les moteurs du conflit localement pertinents, constitue sans doute la première démarche onusienne cohérente et détaillée en matière de stabilisation.
- Malgré l'attrait qu'elle présente pour les bailleurs de fonds, les gouvernements provinciaux et les ONG, elle ne semble guère susciter l'intérêt de la mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC, la MONUSCO.
- Sur le plan institutionnel, la MONUSCO tend à préconiser des opérations militaires conjointes associant l'ONU et la RDC ainsi qu'une expansion de l'autorité de l'État congolais pour contribuer à la stabilisation, alors qu'à ce jour ces stratégies n'ont eu qu'un impact limité.
- Entre-temps, l'insécurité est omniprésente dans les provinces de l'est du pays, tandis que des initiatives à fort retentissement telles que l'instauration de la Brigade d'intervention de la force (FIB) de la MONUSCO sont en perte de vitesse.
- Il pourrait donc être opportun que la MONUSCO adhère à la stratégie I4S, mais quelle que soit sa position, ses partenaires devraient continuer à faire progresser ce cadre.

Introduction

La stabilisation est devenue un mot à la mode dans le contexte du maintien de la paix, constituant le principal objectif déclaré des missions de l'ONU déployées dans des contextes aussi divers que



Projet de logement I4S de la police à Bitale, Sud-Kivu, 2014.

ceux de Haïti, de la République centrafricaine et du Mali. Cependant, peu de ces missions semblent avoir réussi à cerner ce que signifie ce concept dans la pratique. Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP, DPKO en sigle anglais) de l'ONU semble considérer la stabilisation comme une période de transition entre un conflit de grande ampleur et la phase de développement qui s'ensuit, ce qui englobe le soutien des opérations militaires, la reconstruction des institutions de l'État et le lancement de travaux propices à la reprise socioéconomique du pays afin de rendre les groupes armés moins attractifs. La République démocratique du Congo (RDC) pourrait offrir au DOMP, s'il le souhaitait, un terrain idéal pour mettre à l'épreuve ses idées en matière de stabilisation. En effet, les principes et activités touchant à la stabilisation sont éprouvés depuis plus longtemps en RDC que dans tout autre environnement de maintien de la paix – et c'est également dans ce pays que la difficulté de l'ONU à renoncer à des solutions techniques à court terme est devenue manifeste.¹

Détournement des initiatives de renforcement de l'État

La Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo (MONUSCO), lorsqu'elle s'appelait encore MONUC et que son sigle ne contenait donc pas le « S » de stabilisation, coordonnait déjà des activités de stabilisation. La première phase du projet I4S a été précédée de la création d'un bureau de faible ampleur consacré à la stabilisation, implanté dans les locaux du Coordonnateur des provinces de l'Est, et chargé d'une série précise mais modeste d'objectifs de stabilisation selon quatre grands axes dans les provinces de l'est du pays (2008–2009). Une deuxième phase (2009–2012) a été mise en œuvre conformément aux préférences du gouvernement congolais et de la MONUC. La stratégie consistait à soutenir les opérations militaires et à combler les vides étatiques et, ainsi, à apaiser le conflit. Il s'agissait pour cela de remettre en état des centaines de kilomètres de route, de construire des dizaines de structures étatiques et de former des milliers d'agents administratifs et policiers, en plus du lancement de programmes de relance économique visant près d'un million de personnes, l'objectif ultime étant de proposer des alternatives aux citoyens qui choisissaient de rejoindre des groupes armés. Un portefeuille de projets de 367 millions de dollars US a été mis à disposition par des agences de l'ONU et des ONG, mais cette stratégie n'a pas donné les résultats attendus.² Les routes et les bâtiments nouvellement construits ont engendré un comportement prédateur inédit parmi certains agents de l'État, et la formation n'a guère contribué à modifier les comportements. Les programmes de développement qui ne ciblaient pas spécifiquement les tensions locales ont eux aussi eu un impact extrêmement limité. Par ailleurs, la première phase du projet I4S est restée vague sur la théorie du changement à adopter. Comment un modèle à taille unique destiné à rétablir les institutions étatiques pourrait-il empêcher les conflits attribuables à la nature de cet État, ainsi qu'à des problèmes localisés touchant à l'accès au foncier, à l'identité et à l'autorité coutumière ? En outre, l'idée que le gouvernement de Kinshasa se faisait de l'I4S était fondamentalement différente de celle de ses partenaires internationaux. En effet, pour le gouvernement congolais, la stabilisation était aussi

un processus devant lui permettre d'étendre sa mainmise sur les sources de clientélisme politique et économique.³ Par conséquent, les conditions nécessaires à la stabilisation, notamment l'instauration d'un dialogue avec les communautés locales, la lutte contre l'impunité et la réforme du secteur de la sécurité, ont été pratiquement ignorées.

Les années 2009–2012 ont constitué l'une des périodes les plus sanglantes de l'histoire congolaise depuis la Seconde Guerre du Congo (1998–2003), se soldant par la chute de Goma aux mains du mouvement rebelle du M23 en novembre 2012. Ces troubles ont clairement montré que les précédents efforts de stabilisation, axés sur la construction d'un État technocrate, n'avaient pas apporté une réponse adéquate aux problèmes profondément politiques de la RDC.

Une approche diversifiée de la stabilisation

Face à ce constat, le Conseil de sécurité a demandé une révision de la stratégie I4S. Un long processus participatif s'en est suivi, mené par l'Unité d'appui à la stabilisation (UAS) de la MONUSCO et impliquant des fonctionnaires du gouvernement, des partenaires de l'ONU et la société civile. De 2012 à 2015, la stratégie a été considérablement révisée, pour ne pas dire radicalement transformée. L'approche de haut en bas (*top-down*) jusque-là employée pour rétablir la présence de l'État a fait place à une nouvelle démarche axée sur les moteurs localement pertinents des conflits liés au pouvoir, au foncier et à l'identité, ainsi que sur l'instauration de relations entre les communautés et l'État.⁴ Fondamentalement, la version révisée de la stratégie I4S n'était pas qu'un cadre de programmes, mais une tentative franche de transformer profondément la manière dont la communauté internationale œuvrait au Congo. Elle reconnaissait ainsi qu'il était essentiel de nouer un dialogue au niveau national pour véritablement stabiliser le pays, tout en suggérant une approche susceptible d'avoir une incidence au niveau local, même si ce dialogue ne se matérialisait pas à l'échelon national. La stabilisation a été définie comme un processus au titre duquel l'État et la société élaboraient une redevabilité réciproque et cherchaient à répondre aux causes locales du conflit violent.

Les différents conflits sévissant dans plusieurs zones de l'est du pays ont fait l'objet d'une série d'évaluations qui ont permis de déterminer les priorités programmatiques avec les gouvernements provinciaux. Le dialogue communautaire est devenu la pièce maîtresse de cette stratégie, en permettant aux activités de s'appuyer sur une compréhension locale des facteurs de la violence. La stratégie de stabilisation s'est ainsi diversifiée. Par exemple, l'idée était d'appuyer les activités de sécurité sur l'instauration de relations entre les militaires déployés localement et les communautés, les patrouilles répondant aux priorités identifiées conjointement – et de veiller à ce que les autorités supérieures encouragent une répartition des tâches plus claire entre l'administration locale et les chefs coutumiers.

La stratégie I4S s'est également positionnée comme un cadre d'appui à différents autres processus impliquant la MONUSCO : opérations de « maintien et de construction » (*holding and building*) suite aux activités de « dégagement » (*clearing*) ; sécurité communautaire en tant que seconde piste devant conduire à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ; et projets de réintégration communautaires dans le cadre d'un nouveau programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des anciens combattants. Quelque 50 millions de dollars US ont été apportés par les bailleurs de fonds au titre de la nouvelle stratégie I4S pour financer des nouveaux projets consacrés au dialogue et à la relance socioéconomique, dans le but de renforcer l'autonomie des gouvernements provinciaux étroitement impliqués dans l'élaboration des priorités du programme.⁵ Les ONG internationales, qui s'étaient montrées assez critiques à l'égard de la première version de la stratégie I4S, ont également appuyé la version révisée. Toutes les conditions semblaient réunies pour que la MONUSCO apporte une contribution majeure à la stabilisation dans l'est de la RDC. Mais les événements ont pris une toute autre tournure.

Les limites de la MONUSCO

Entre la fin 2012 et 2015, la MONUSCO semble s'être dispersée, ne suivant la nouvelle stratégie de stabilisation qu'en pointillés, tout en poursuivant différentes autres politiques qu'elle estimait

propices à la stabilisation. On ignore dans quelle mesure ces autres politiques étaient en rapport avec la version révisée de la stratégie I4S, et quels étaient leurs objectifs.

La FIB, qui a suscité un vif débat, et dont le déploiement devait servir à soutenir l'armée congolaise lors d'offensives ciblant les forces rebelles, a éclipsé la quasi-totalité des autres activités de la Mission. Cette Brigade a été présentée non seulement comme un nouveau moyen puissant d'imposer la paix mais, à en croire les discussions alors menées au sein du Conseil de sécurité, également comme la stratégie de stabilisation de la MONUSCO, conformément aux origines militaires du concept.⁶ Avec un peu de recul, on se rend compte que la FIB n'était peut-être pas aussi novatrice qu'elle aurait voulu l'être—elle a connu une perte de vitesse significative après la défaite du M23—, même s'il faut bien reconnaître qu'elle a permis de détourner l'attention des discussions détaillées sur la situation politique dans l'est de la RDC, y compris des enseignements à tirer de la stratégie I4S.⁷

Au cours de la même période, la MONUSCO s'est aussi mise à réfléchir à plusieurs concepts semblables à des stratégies de stabilisation qu'elle pourrait emprunter à d'autres environnements de conflit, au lieu de la stratégie I4S, même si la plupart de ces concepts semblaient être des versions simplifiées de la phase initiale de cette stratégie. Le premier de ces concepts était celui des Centres pour la justice et la sécurité (*Justice and Security Hubs*). L'idée venait du Libéria, où une mission de l'ONU appuyait l'élaboration de structures étatiques concentrées sur le plan géographique, et la formation du personnel de l'État. Cependant, une différence notable entre la première phase de la stratégie I4S et ces Centres était que l'État libérien apportait son soutien au déploiement du personnel et au paiement des salaires, ce que le gouvernement congolais s'était systématiquement abstenu de faire.

Le deuxième concept était celui de la Réduction de la violence communautaire (RVC). La mission de l'ONU en Haïti avait piloté un programme de RVC dans les bidonvilles de Port-au-Prince, associant des projets à haute intensité de main-d'œuvre destinés aux jeunes chômeurs à des activités de police. Difficile de savoir précisément comment ce concept allait être employé en RDC. Le programme

haïtien avait été lancé dans un contexte urbain et était axé sur les gangs de jeunes—un contexte très différent de celui de l'est de la RDC. En outre, la première phase de la stratégie I4S avait déjà démontré que les activités de développement qui ne tenaient pas compte de la dynamique politique locale ne contribuaient guère à apaiser les conflits.

Le troisième concept, dans lequel l'équipe dirigeante de la MONUSCO a décidé de s'investir publiquement, était celui des Îlots de stabilité. Ce concept a été très critiqué par les ONG.⁸ On ignore si ces Îlots étaient une méthodologie ou un objectif final. Dans la pratique, la MONUSCO a déployé du personnel dans les zones qui avaient été dégagées grâce aux opérations militaires menées conjointement avec l'armée congolaise dans le but d'accompagner le retour des autorités ; elle a également financé des Projets à impact rapide (QIP) pour réhabiliter des routes et des bâtiments et lancer des travaux publics. Les Îlots ont été présentés comme la première étape de l'I4S, mais en réalité, le choix des Îlots était déterminé par des impératifs militaires ayant trait aux opérations communes, plutôt que par un désir de venir à bout des moteurs locaux du conflit. En outre, cette politique visait les centres urbains et non pas les conflits plus généralisés, et sa démarche axée sur le développement et la formation du personnel avait déjà été éprouvée à bien plus grande échelle par la stratégie I4S et s'était avérée inadéquate.⁹

La FIB, les Centres, la RVC et les Îlots de stabilité en disent long sur les considérations de la Mission à l'égard de la stabilisation. En effet, pour la MONUSCO, ce concept semblait être un terme fourre-tout : « *Tout ce qui est utile contribue à la stabilisation.* »¹⁰ On constate ainsi par moments que la stabilisation est une thématique qui apparaît dans les rapports de la Mission de 2012 à 2015, englobant des questions aussi diverses que le RSS, le DDR, la protection des enfants et même les élections.¹¹ Martin Kobler, qui a dirigé la Mission, a été l'un des rares à débattre ouvertement de ce concept : ainsi, à la fin de son mandat, il a affirmé que le « S » du sigle MONUSCO lui avait toujours posé problème car, selon lui, la stabilisation signifiait un retour minime à un statu quo calme mais négatif. Pour lui, ce type de stabilité s'était déjà concrétisé en 2015 grâce à la présence de la MONUSCO sur le terrain. Il faudrait donc que la Mission aille plus loin en soutenant les institutions

de l'État et le développement économique, notamment dans les centres urbains comme Goma.¹² Cependant, outre le fait qu'il s'agissait peut-être d'une évaluation trop positive de la situation dans les provinces de l'Est en 2015, les ambitions de Kobler n'ont pas tout à fait concordé avec les activités que la MONUSCO a poursuivies dans la pratique.

Concernant les activités concrètes de la MONUSCO, ses principales tâches en matière de stabilisation sont restées axées sur le soutien des opérations militaires et le renforcement de l'autorité de l'État, comme l'ont montré les Centres, la RVC et les Îlots de stabilité. En effet, ces trois propositions d'initiatives mettaient l'accent sur la réhabilitation des routes et des bâtiments, ainsi que sur une formation et un accompagnement afin d'élargir la présence de l'État dans les zones rurales. Malgré les enseignements cruciaux des dernières années, on continuait vraisemblablement de croire que l'expansion de l'autorité de l'État pourrait résoudre le conflit au niveau local, hypothèse qui cadrerait bien avec les capacités traditionnelles de la mission de maintien de la paix.

Ainsi, au lieu de formuler une stratégie basée sur les besoins au niveau local, l'inverse s'est produit : une stratégie a été développée conformément au mandat qui incombait traditionnellement à la Mission—qui allait par la suite prendre l'appellation de « stabilisation »—, d'où un processus axé en grande partie sur l'offre. Les pressions constantes exercées sur la Mission par le gouvernement congolais et le Conseil de sécurité afin qu'elle fournisse des résultats rapides et visibles n'ont fait que renforcer cette tendance. Après la défaite du M23, le gouvernement national s'est progressivement désintéressé de sa collaboration avec l'ONU, préférant se concentrer sur la consolidation de son pouvoir et la préparation des prochaines élections.

Dans un tel contexte, la stratégie I4S soulevait des interrogations quant à la nature même des activités de maintien de la paix et au mode de fonctionnement à adopter en présence d'un État prédateur, interrogations auxquelles la MONUSCO avait du mal à répondre. Tandis que les opérations militaires contre d'importants groupes armés comme les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) étaient suspendues et que les

processus politiques comme celui de la RSS ne progressaient guère, la Mission se devait d'être active sur d'autres plans. Les activités comme les Îlots de stabilité en sont devenues d'autant plus attractives qu'elles étaient visibles, facilement quantifiables et qu'elles exploitaient ce que la Mission savait déjà faire.¹³

Plusieurs observateurs ont noté que, ces dernières années, la MONUSCO est devenue une mission quelque peu cynique qui ne croit guère en sa capacité à sortir le pays du statu quo. Ce sentiment se reflète dans la résistance institutionnelle de la Mission à appliquer une réflexion innovante.¹⁴

En outre, la Mission n'a subi que peu de pressions de l'extérieur pour modifier sa stratégie. Premièrement, le Conseil de sécurité de l'ONU s'est surtout intéressé aux processus politiques au sens large, notamment à la diplomatie régionale, aux élections et à la FIB. Deuxièmement, les bailleurs de fonds comme le Royaume-Uni, les États-Unis, la Suisse et les Pays-Bas n'ont apporté qu'un soutien limité à la version révisée de la stratégie de stabilisation. Bien qu'ils aient financé de nouveaux programmes, ils ne se sont que rarement rapprochés du DOMP à un niveau plus élevé pour aborder la question du mode de fonctionnement de la MONUSCO. Enfin, la version révisée de la stratégie I4S a peut-être été trop complexe et trop détaillée pour susciter un intérêt immédiat au sein de la Mission. En effet, même si l'approche stratégique initiale était quasiment prête avant même le déploiement de la FIB, sa révision a mis du temps. De nombreux acteurs de la MONUSCO, notamment ses dirigeants et la section des Affaires civiles, ont aussi jugé la version révisée de la stratégie I4S trop complexe et trop académique, alors qu'elle englobait des projets concrets et visibles se montant à 367 millions de dollars US. Ils lui auraient préféré une approche programmatique simplifiée propice à la collecte de fonds et au lancement rapide d'activités. C'est pour toutes ces raisons que la stratégie n'a pas servi de cadre pour organiser les activités de la Mission et qu'elle a rarement été évoquée dans les rapports formels.

Implications au niveau des politiques

À l'heure actuelle, l'équipe dirigeante de la Mission ne semble toujours pas considérer la stratégie I4S comme prioritaire, alors que les stratégies

alternatives n'ont apporté que des résultats limités. Pourtant, vu le contexte actuel, il semblerait opportun que la Mission revoie son approche. En effet, la FIB s'est affaiblie, les groupes armés continuent de proliférer et le gouvernement congolais réclame une réduction importante des contingents de Casques bleus. Si les relations entre le gouvernement et l'ONU continuent de se détériorer, la MONUSCO devra envisager de revoir sa démarche pour obtenir des résultats localement pertinents sans impliquer le gouvernement national, voire commencer à préparer sa stratégie de sortie. Pour ce faire, elle pourrait dans un premier temps suivre les recommandations présentées dans le récent bilan du maintien de la paix dressé par le DOMP, qui suggère de privilégier les réalités politiques locales et les activités de consolidation de la paix axées sur une région donnée et tenant compte des populations. Cela pourrait se traduire par un soutien à l'égard de la version révisée de la stratégie I4S, qui s'appuie justement sur ces principes.¹⁵

Malgré tout, la MONUSCO risque de trouver qu'elle n'a guère d'intérêt institutionnel à modifier ses politiques actuelles. Au moment de la rédaction des présentes, la section de la DOMP en charge des Pratiques optimales rédigeait un rapport crucial sur les enseignements tirés de la stratégie I4S et des Îlots de stabilité. Cela pourrait provisoirement recentrer l'attention sur la stabilisation, mais il est fort probable que les élections de 2016 absorberont une grande partie de l'attention du Conseil de sécurité.

En attendant que la MONUSCO décide des prochaines étapes de la stabilisation, la stratégie I4S et ses partenaires pourraient eux-mêmes essayer d'aller de l'avant en lançant des activités concrètes et adaptées au contexte afin d'éliminer les tensions locales, en collaboration étroite avec les autorités provinciales. Cela permettrait à l'UAS de la MONUSCO, en tant que coordinateur de la stratégie I4S, de créer une dynamique en intégrant les programmes actuels de la stratégie I4S dans ceux d'autres partenaires nationaux et internationaux ainsi que dans les nouveaux plans prioritaires pour la stabilisation. Une fois ce processus en cours, il pourrait s'agir de concevoir de nouveaux programmes plus directement liés à la stratégie I4S, l'objectif étant d'élaborer progressivement un nouveau corpus de travaux innovants dédiés à la stabilisation. L'UAS

continuerait de servir d'intermédiaire entre la MONUSCO et la stratégie I4S en transmettant des idées pour étayer les différents processus, notamment les Îlots de la stabilité et le programme de DDR. Entre-temps, un travail permanent de plaidoyer auprès des instances les plus

élevées, notamment à New York, est susceptible d'encourager une meilleure compréhension du concept de stabilisation. Par conséquent, si la MONUSCO souhaite transformer sa démarche en matière de stabilisation, elle dispose d'une stratégie à portée de main.

Notes

1 Pour une analyse plus détaillée des activités de la MONUSCO en RDC, voir Hugo de Vries, « Going Around in Circles: The Challenges of Peacekeeping and Stabilization in the Democratic Republic of Congo », rapport de Conflict Research Unit (CRU), Clingendael Institute, 2015. (http://www.clingendael.nl/sites/default/files/going_around_in_circles.pdf).

2 Concernant ce paragraphe, et pour une analyse de la première phase de la stratégie I4S, voir Emily Paddon et Guillaume Lacaille, « Stabilising the Congo », Forced Migration Policy Briefing No. 8, Refugee Studies Centre, Université d'Oxford, 2011. Consulté le 6 février 2012. (<http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb8-stabilising-congo-2011.pdf>) ; Ian D. Quick, *Follies in Fragile States: How International Stabilisation Failed in the Congo*, Londres : Double Loop, 2015 ; et MONUSCO, « International Security and Stabilization Support Strategy 2013–2017 », MONUSCO, 2012. Consulté le 7 janvier 2013. (http://www.unpb.org/wp-content/uploads/ISSSS-2013-2017-Strategic-Framework-FINAL_EN.pdf).

3 De Vries, 2015.

4 MONUSCO, « International Security and Stabilization Support Strategy 2013–2017 », 2012. En plus de ce cadre, il existe cinq stratégies reposant sur des piliers stratégiques, 13 évaluations des conflits spécifiques sur le plan territorial, des plans prioritaires et un nouveau cadre de suivi et d'évaluation.

5 Discussion avec des agents du gouvernement provincial, province du Nord-Kivu, novembre 2015.

6 Curran et Holtom, 2015.

7 De Vries, 2015.

8 Voir par exemple Hannah Cooper, « More Harm than Good? UN's Islands of Stability in DRC », *Oxfam Policy and Practice Blog*, 8 mai 2014. Consulté le 16 mai 2014. (<http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2014/05/islands-of-stability-in-drc>).

9 MONUSCO, *Echos de la MONUSCO*, Numéro spécial consacré à la stabilisation, volume VI, n° 40, novembre 2014.

10 De Vries, 2015.

11 Voir par exemple le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la RDC, 30 juin 2014, et la résolution 2147 du Conseil de sécurité de l'ONU, 28 mars 2014.

12 Conférence de presse ONE UN, entretien de fin de mission de Martin Kobler, 23 septembre 2015.

13 MONUSCO, *Peace It! Mission Concept*, décembre 2013.

14 Liam Mahoney, « Non-military strategies for civilian protection in the DRC », bilan dressé pour le Norwegian Refugee Council, Fieldview Solutions, janvier 2013. (<http://www.nrc.no/arch/img/9165701.pdf>) ; Séverine Autesserre, *Peaceland. Conflict Resolution and the everyday politics of international interventions*. Cambridge University Press, 2014.

15 Conseil de sécurité de l'Assemblée générale de l'ONU, « United Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations », ONU, 2015. Consulté le 18 novembre 2015. (http://www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf).



Remerciements

Ce briefing a été révisé par Victoria Khoundina et traduit par Catherine Dauvergne-Newman (*horizons*). Image de couverture © Hugo de Vries.

Ce document émane du Political Settlements Research Programme (PSRP), financé par le département UK Aid du ministère britannique du Développement international (DFID) dans l'intérêt des pays en développement. Cependant, les avis qui y sont exprimés et les informations qui y sont présentées ne sont pas nécessairement ceux du DFID, pas plus qu'ils n'ont été avalisés par le DFID, qui ne saurait assumer aucune responsabilité quant à ces avis, ces informations ou l'utilisation qui pourrait être faite de ces avis et informations. Ce document peut être téléchargé gratuitement depuis les sites www.riftvalley.net et www.politicalsettlements.org.

L'Institut de la Vallée du Rift œuvre en Afrique centrale et orientale afin de mettre le savoir local au service du développement social, politique et économique. Copyright © Rift Valley Institute 2016. Ces travaux sont publiés au titre de la licence Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative (CC BY-NC-ND 4.0).