

LE M23 : MENACE LOCALE, PROBLÈME RÉGIONAL ET DILEMME INTERNATIONAL

par Thierry Vircoulon

Abstract

In 2012 a new rebel group emerged in Eastern Congo and quickly made the headlines. The M23 rebellion defeated the Congolese army and took over Goma in November 2012 despite the presence of heavily armed Blue Helmets. This defeat forced the Congolese government to negotiate with the M23 under the auspices of the International Conference on the Great Lakes Region and especially Uganda, which has been hosting the talks since December 2012.

But one year on, the stalemate is obvious: in Kampala, the negotiations between the M23 and the Congolese government are not moving forward; new armed groups are further threatening security in the Kivu region and clashes frequently occur on the frontline, north of Goma; and the United Nations has decided to implement “robust” peacekeeping by sending an intervention brigade to Goma.

Even though the M23 rebellion seems to have been contained and the frontline is stable, it remains both a local threat and a regional problem which sheds light on what is presently at stake in this conflict: the effectiveness of the peace and security architecture; the interest – or lack thereof – of various African countries in stabilizing Eastern Congo; and the role and evolution of peacekeeping in a failed state. In the present context of renewed fighting, it remains to be seen whether force or diplomacy (or a combination of the two) will prevail in order to put an end to this rebellion.

1. INTRODUCTION

Né en mai 2012, le Mouvement du 23 mars (M23) fait figure de dernier avatar des groupes armés des Kivus. Ce groupe armé est apparu au Nord-Kivu après la mutinerie de Bosco Ntaganda, dirigeant du CNDP et général de l’armée congolaise poursuivi devant la Cour pénale internationale pour crimes de guerre et crimes contre l’humanité. Ce dernier a fait l’objet d’une tentative d’arrestation à Goma au début de l’année 2012 et s’est enfui – fuite dont le M23 est le produit direct. Si les circonstances de la naissance du M23 sont connues et si le sort de Bosco Ntaganda est maintenant entre les mains de la Cour pénale internationale, en revanche le problème M23 reste entier : au moment de l’écriture de cet article, Sultani Makenga a succédé à Bosco Ntaganda, l’armée congolaise et la rébellion s’affrontent régulièrement, l’ONU déploie une brigade d’intervention à Goma pour « neutraliser les groupes armés », les négociations sont au point mort à Kampala et nul ne sait si le problème M23 se dénouera par les armes ou la diplomatie – ou la combinaison des deux.

2. DU CNDP AU M23 : GENÈSE DE LA RÉBELLION DU SECOND MANDAT DE JOSEPH KABILA

2.1. L'échec de l'accord entre le gouvernement congolais et le CNDP

Le CNDP et le gouvernement congolais avaient signé un accord le 23 mars 2009 qui instaurait un partage de pouvoir dans le Nord-Kivu et devait ramener la paix. L'équilibre de cet accord était fondé sur des concessions mutuelles : le CNDP mettait fin à sa rébellion et à son administration parallèle dans les territoires de Masisi et de Rutshuru tandis que le gouvernement congolais acceptait son intégration politico-militaire. En d'autres termes, les forces du CNDP intégraient l'appareil de sécurité de l'État congolais (dans l'armée mais aussi en tant que « police de proximité ») et le CNDP se transformerait en parti politique. Cela devait s'accompagner de positions dans le gouvernement national, provincial du Nord-Kivu ainsi que dans l'administration locale. L'intégration dans l'armée qui était le point nodal de cet accord allait de pair avec la reconnaissance des grades des « officiers » du CNDP et la garantie qu'ils ne seraient pas affectés en dehors du Kivu.

Cet accord du 23 mars s'est vite révélé un marché de dupes mutuel car aucune des parties n'a respecté ses engagements.¹ L'intégration du CNDP dans l'armée n'est devenue effective qu'après plusieurs rappels revendicatifs au sujet de la reconnaissance des grades et ce mouvement est resté une force politique provinciale de second ordre : son intégration politique n'a pas dépassé le Nord-Kivu malgré plusieurs remaniements ministériels entre 2009 et 2012 et, même au sein du gouvernement provincial, le CNDP est resté dans une position marginale. Loin d'être satisfaites, ses aspirations politiques nationales ont été immédiatement contrecarrées et l'assise politique réelle de ce mouvement est toujours restée sujette à caution. Le CNDP a réagi en conservant une partie de son administration parallèle, en maintenant ses structures de commandement intactes au sein même de l'armée congolaise et en continuant à entretenir, voire à étendre ses réseaux commerciaux illicites. Certains de ses commandants ont même joué un rôle de « médiateur » dans des conflits fonciers au Nord-Kivu. Entretenu pour les besoins de la cause par certaines diplomaties, l'enthousiasme pour cet accord de paix fut, en fait, de courte durée et sa mise en œuvre fut une pure façade. Ainsi la prise en main des campagnes contre les groupes armés par des officiers du CNDP

¹ Pour une analyse complète de ce marché de dupes et des raisons de son échec, voir les rapports d'INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Congo : pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda*, 2010, et *L'Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué*, 2012.

dans le cadre d'opérations aux noms prometteurs (Kimia, Amani Leo)² n'a pas conduit à des affrontements particulièrement violents ou définitifs mais plutôt à l'extension de l'emprise territoriale du CNDP, notamment vers le Sud-Kivu où certains officiers et quelques unités du CNDP ont été déployés. De 2010 à 2012 non seulement l'application de cet accord s'est effilochée mais le gouvernement congolais a tenté de démanteler la structure de commandement militaire du CNDP en réorganisant son armée dans les Kivus en régiments.

Cette « régimentation » qui consistait à réorganiser les unités n'a pas eu l'effet escompté mais a révélé les véritables intentions de Kinshasa à l'égard du CNDP en tant que « force militaire ». De ce fait, dès le 24 mars 2012, des militaires du CNDP s'adressaient au président Kabila pour dénoncer les habituelles mauvaises conditions de vie des troupes mais aussi pour relancer la question de l'inapplication de l'accord du 23 mars 2009 et reprendre à leur compte les doléances politiques du CNDP (non retour des réfugiés, non intégration politique des cadres du CNDP, etc.).³ Il est vrai qu'à la fin de l'année 2011 et au début de l'année 2012, Kinshasa était passé d'une politique d'inapplication de l'accord du 23 mars à une volonté de renverser le rapport de force avec le CNDP. Outre la régimentation et la tentative d'arrestation de Bosco Ntaganda, d'autres gestes de remise en cause du *modus vivendi* sont apparus à cette époque.

L'annulation des élections législatives dans le fief du CNDP – le Masisi – en a fait partie. Après la controverse qui a entouré les élections de 2011, la Cour suprême de justice a, en effet, annulé les résultats du scrutin législatif dans plusieurs territoires, dont le Masisi alors que le CNDP avait fait campagne pour Joseph Kabila en 2011, sans omettre de recourir à l'intimidation. Paradoxalement, le scrutin législatif était annulé mais pas le scrutin présidentiel. Vécue comme une véritable trahison, cette annulation faisait perdre toute perspective d'avenir politique national au CNDP. Peu après le déclenchement de la crise du M23, afin de calmer le jeu, la commission électorale a demandé à la Cour suprême d'annuler son annulation, révélant ainsi la gestion réelle du contentieux électoral en RDC.

Autre rupture du pacte entre Kinshasa et le CNDP : des troupes du CNDP ont été envoyées en dehors des Kivus (Kasaï, Maniema, Province orientale), ce qui a suscité de nombreuses inquiétudes dans leurs rangs et des rumeurs de meurtres dans leur nouvelle affectation. D'après le CNDP, quarante six

² Ces mots signifient respectivement « Calme » et « La paix maintenant » en swahili.

³ Memorandum au président de la République envoyé par des militaires de l'ex-CNDP, Goma, 24 mars 2012. Les auteurs de ce texte insistent sur le fait que leur intégration et leurs conditions de vie dans l'armée sont toujours problématiques et réclament une « commission militaire mixte devant traiter les questions relatives à l'intégration militaire dans les structures des états-majors ainsi que l'encadrement des militaires (logistique, salaires, RCA, le logement, le social des militaires, la vie des familles des militaires...). »

militaires issus de leur rang et déployés à Dungu dans les Uélé (où l'armée congolaise lutte contre l'Armée de Résistance du Seigneur depuis plusieurs années) auraient été tués « à cause de leur morphologie » et des éléments déployés à Kindu, la capitale du Maniema, auraient aussi été menacés.⁴ Ces tueries n'ont toutefois jamais été confirmées par des sources indépendantes.

Malgré cette accumulation de revers, l'ensemble du CNDP tant dans ses composantes politiques que militaires n'a pas fait défection en avril 2012. Les chefs politiques du mouvement se divisèrent sur l'attitude à tenir entre une aile pro-rébellion et une aile pro-gouvernementale. Par ailleurs, Bosco Ntaganda n'a pas entraîné toutes les troupes du CNDP dans son sillage mais à peu près un tiers ainsi que ses plus proches lieutenants. Les premières semaines de sa mutinerie s'accompagnèrent de défections progressives mais aussi de retours dans un climat de doute et d'hésitation généralisés car les premiers combats tournèrent à l'avantage de l'armée congolaise qui parvint à chasser Ntaganda et ses hommes du Masisi. La confirmation par Joseph Kabila que les soldats du CNDP seraient envoyés hors du Kivu semble avoir accéléré les défections. Après celle du colonel Makenga et de ses hommes au début du mois de mai, cette mutinerie se métamorphosa en une rébellion qui prit le nom de M23.

2.2. De la mutinerie à la rébellion

Cette rébellion s'installa dans le territoire du Rutshuru, près de la localité frontalière de Bunagana et des collines de Runyonyi, Mbuzi et Tshianzu où elle fit face au déploiement conjoint de l'armée congolaise et de la mission des Nations Unies au Congo (MONUSCO). C'est à partir de ce qui n'était qu'un réduit situé aux frontières du Rwanda, de l'Ouganda et de la RDC que le M23 a étendu son territoire après plusieurs offensives victorieuses. Sans nous livrer à une chronique militaire fastidieuse des affrontements, signalons que ceux-ci l'ont conduit jusqu'aux limites du territoire du Rutshuru, lui permettant de contrôler l'axe frontalier Goma-Rutshuru-Bunagana qui relie la capitale du Nord-Kivu à l'Ouganda. Les combattants du M23 sont ensuite arrivés aux portes de Goma qu'il a menacée à partir du mois de juillet pour finalement s'en emparer en novembre 2012. L'armée congolaise a fui devant une rébellion qui était plus « bricolée » que structurée. Si au début il a attiré spontanément des soldats de fortune et les mécontents de l'intégration militaire,⁵ le M23 a connu de sérieux problèmes de recrutement dans la population locale et a rapidement été confronté à l'hostilité généralisée des populations du Nord-Kivu.

⁴ Memorandum au président de la République envoyé par des militaires de l'ex-CNDP, Goma, 24 mars 2012.

⁵ À titre d'exemple, des anciens combattants du RCD-KLM ont rejoint le M23.

À travers des prises de position publiques, la société civile et l'Église catholique ont, à de nombreuses reprises, condamné ouvertement le M23 et l'Église a même envoyé une délégation pour enjoindre ses chefs d'arrêter le combat. Unaniment, la société civile et les parlementaires du Nord-Kivu se sont prononcés contre toute négociation du gouvernement avec le M23 et en faveur d'une option militaire. Mais surtout ils ont dénoncé la main du Rwanda derrière cette rébellion.⁶ Lors de l'apparition du M23, le CNDP lui-même a hésité à lui apporter sa caution, ce qui traduisait et amplifiait simultanément les divisions internes de ce parti politique.

Dépourvu de soutien populaire et boudé par certains politiciens tutsi qui ont prudemment pris leur distance, le M23 a tiré l'essentiel de sa force de sa position géographique. Adossé à deux frontières, il a pu accumuler des fonds grâce au contrôle du poste de douane de Bunagana⁷ et bénéficier d'un soutien logistique et humain en provenance du Rwanda tout en ayant un accès facile à l'Ouganda. Conformément aux pratiques habituelles des groupes armés dans l'Est du Congo, le M23 a imposé des taxes sur les commerces, les véhicules et les marchandises empruntant l'axe Goma/Rutshuru/Bunagana dès qu'il a étendu sa sphère d'influence et a tenté de taxer les organisations humanitaires opérant dans sa zone. Cette fiscalité de guerre et le contrôle du commerce transfrontalier transitant par cet axe routier ont constitué la base financière du M23 et lui rapportaient plusieurs centaines de milliers de dollars par mois. En outre, ce mouvement a aussi bénéficié d'une aide militaire directe du voisin rwandais comme l'ont révélé plusieurs rapports – cette aide prenant trois formes : fourniture de « recrues » (dont certaines débriefées par les Nations Unies et l'armée congolaise ont témoigné avoir été recrutées de force au Rwanda)⁸, matériel militaire et intervention de militaires rwandais.

L'Ouganda a été mis en cause aussi par le rapport du groupe d'experts des Nations Unies mais son soutien semble avoir été de moindre envergure. Il ne semble pas avoir joué un rôle dès le début du mouvement et avoir plus toléré les agissements du M23 sur son territoire que les avoir directement soutenus. Toutefois l'installation des chefs politiques du mouvement à

⁶ *Déclaration du caucus parlementaire des députés nationaux élus au Nord-Kivu sur la situation sécuritaire qui prévaut*, Kinshasa, 13 juillet 2012 et *Reprise des pourparlers de Kampala : la solution est ailleurs !*, Goma, Civis Congo, 10 juin 2013.

⁷ Ce poste de douane est officiellement fermé par le gouvernement mais sous contrôle du M23.

⁸ Le gouvernement congolais estime que 200 à 300 éléments ont été recrutés sur le territoire rwandais et envoyés combattre au sein du M23. Communication du gouvernement de la RDC sur la situation sécuritaire au Kivu, Lambert Mende, porte-parole du gouvernement, 9 juin 2012. Voir aussi le Rapport d'étape du groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, Nations Unies, 21 juin 2012, et le rapport final, 15 novembre 2012.

Bunagana et de cadres du M23 à Kampala continue d'alimenter les suspicions congolaises à l'égard du gouvernement ougandais.

3. UN GROUPE ARMÉ PRESQUE COMME LES AUTRES : DERRIÈRE LA POLITIQUE, LA VIOLENCE

Sur le plan strictement événementiel, le M23 a rejoué en 2012 le scénario belliqueux de 2008 mais en allant plus loin puisqu'il s'est emparé de la capitale provinciale du Nord-Kivu au mois de novembre 2012 – ce que Laurent Nkunda s'était bien gardé de faire. Depuis son apparition, ce mouvement emploie les « bonnes vieilles » techniques des groupes armés dans cette région en faisant preuve toutefois d'une meilleure sophistication et structuration tant politique que militaire. Ces bonnes vieilles techniques qui finissent par être leur « signature » consistent en une politique de communication pour créer une illusion d'honorabilité, une mise en coupe réglée du territoire sous leur contrôle et des essais d'alliances avec d'autres groupes armés.

Dès ses débuts, le M23 s'est signalé par une intense politique de communication et notamment sa sophistication technologique avec un recours aux médias sociaux (facebook, twitter, websites, blog, etc.). Le M23 se distingue des autres groupes armés par la création de plusieurs websites et de vidéos sur YouTube pour disséminer sa propagande et susciter des soutiens humains ou/et financiers.⁹ L'été 2012 et la période de la prise de Goma ont correspondu à des pics de communication du M23 (nombre élevé de communiqués de presse et de messages sur twitter) qui visaient à légitimer sa lutte et à souligner son honorabilité. Le M23 a développé un discours de légitimation fondé sur une volonté de dialogue et sur la dénonciation de la mauvaise gouvernance des autorités actuelles - ciblant plus spécifiquement la figure du président et développant toute une phraséologie anti-Kabila. Ce faisant, le M23 escomptait certainement convertir en sa faveur l'impopularité de Joseph Kabila après les élections douteuses de 2011. Il n'y est pas parvenu comme nous l'expliquons plus loin. Dans l'euphorie de la prise de Goma et comme l'a fait Laurent Nkunda en 2008, le M23 déclarera avoir pour visée Kinshasa et n'hésitera pas à annoncer la fin prochaine du régime. Très classiquement, le M23 a expliqué durant toute l'année 2012 qu'il était obligé de recourir à la force pour obtenir l'ouverture de négociations avec le pouvoir sur la base de l'accord du 23 mars 2009. À l'instar de Nkunda en 2008, les chefs politiques et surtout militaires du M23 n'ont pas été avares d'interviews pour la presse internationale qu'ils ont invitée à les visiter dans leur fief du Rutshuru. L'évaluation et la renégociation de cet accord ont constitué sa revendication

⁹ Voir Congo DRC News et les websites www.m23mars.org et www.soleildugraben.com.

fondamentale – objectif politique que la chute de Goma a permis d’atteindre. À ce titre, le M23 recourt exactement au même discours de légitimation que les autres groupes armés du Kivu (et notamment le CNDP de Laurent Nkunda) qui exigent toujours des négociations avec le gouvernement central pour obtenir une fraction du pouvoir politique et militaire, c’est-à-dire dans un langage plus trivial et plus concret, des postes de responsabilité dans l’administration et l’armée.

3.1. L’échec de la politisation du mouvement armé

Cette politique de communication va de pair avec la politisation de ce qui n’est après tout qu’un mouvement armé de plus et qui le reste toujours plus d’un an après sa naissance. L’origine du M23 est une mutinerie et ses fondateurs et véritables décideurs sont des « militaires ». Conscient de ce handicap de départ, le M23 a fait des efforts pour dissimuler sa vraie nature et apparaître comme une formation politique. Son premier effort en ce sens a consisté à dissimuler son créateur, Bosco Ntaganda. En raison du mandat d’arrêt de la Cour pénale internationale et de l’absence de profil politique, ce dernier ne pouvait apparaître à la tête du M23 même s’il en était l’instigateur principal. Le M23 niera toujours le protéger jusqu’à ce que la vérité éclate lors de l’affrontement interne entre Ntaganda et Makenga au début de l’année 2013. La politisation de ce groupe armé s’est opérée en deux temps : après la prise de contrôle du territoire de Rutshuru à l’été 2012 et après l’ouverture des négociations avec le gouvernement congolais à Kampala. À l’issue des combats de la fin du mois de juillet 2012, le M23 a pris le contrôle du territoire de Rutshuru au Nord-Kivu et s’est trouvé en situation de l’administrer. Il a alors créé sa structure de gouvernance pour cette zone et annoncé son gouvernement le 17 août.¹⁰

D’abord coordinateur politique, Jean-Marie Runiga a alors été nommé président du mouvement, Sultani Makenga est devenu chef du haut commandement militaire et François Rucogoza, précédemment ministre provincial de la justice, a fait office de secrétaire exécutif – poste désormais assumé par Benjamin Mbonimpa. En 2012, le gouvernement parallèle du M23 comprenait une dizaine de départements administratifs, à l’imitation de la structure gouvernementale congolaise. Il est véritablement pluri-ethnique mais tout de même dominé par des Tutsi. Ses membres étaient surtout originaires des territoires de Rutshuru et Masisi et il comptait, en août 2012, 12 Tutsi, 5 Hutu, deux Nande et un Nyanga. Le M23 nommait un chef de la police (Ibrahim Rwagati d’abord puis Ernest Sebagenzi) et un administrateur affilié au CNDP pour le territoire de Rutshuru (Benjamin Mbonimpa). Comme le font souvent les mouvements rebelles, il a changé et élevé le

¹⁰ Communiqué officiel du M23, Bunagana, 17 août 2012.

statut de certaines localités (Bunagana et Rubare sont devenues des cités) afin de les placer sous son contrôle direct. Il s'agit en l'occurrence de soustraire ces localités à l'administration de la chefferie de Bwisha. En effet, le chef coutumier de cette zone a quitté Rutshuru au début de la crise du M23 et manifesté son loyalisme envers le gouvernement congolais.

Le M23 a formulé son programme politique qui va de la réforme de l'administration à la réconciliation nationale en passant par la lutte contre la corruption et des contrats de performance¹¹ et veille à la bonne tenue des examens scolaires de fin d'année sous l'œil vigilant de Sultani Makenga. Afin de se rendre populaire, le M23 a même proposé de payer les frais d'examen des étudiants désargentés et il tente de s'attribuer le bénéfice du travail humanitaire des ONG internationales opérant dans sa zone. Comme indiqué précédemment, le M23 a porté une attention particulière à la mise en œuvre de son propre système fiscal dans la zone sous son emprise. Chaque boutique a dû payer 2 500 francs congolais par mois et des taxes en fonction de la catégorie de véhicules (moto, voiture et camion) ont été imposées. L'administration du M23 a abouti à une mise en coupe réglée des ressources financières du territoire de Rutshuru, s'inscrivant en cela dans une longue tradition de « gouvernance locale » par les groupes armés dans cette région du Congo. Pour autant, le M23 n'est pas parvenu à administrer la portion du territoire de Rutshuru qu'il contrôle. En effet, la plupart des responsables de l'administration territoriale ont fui soit à Goma soit dans la chefferie voisine de Bwito, le M23 a dû se résoudre à nommer des responsables sans expérience administrative¹² et le climat d'insécurité de cette zone rend sa gestion quotidienne extrêmement délicate.

La seconde étape de la politisation du M23 a été le résultat de l'ouverture des négociations avec les autorités congolaises à l'issue de la chute de Goma. Pour l'occasion, le M23 a dû structurer une délégation représentative pour les discussions de Kampala sous l'égide des autorités ougandaises. Ces négociations ont mis sur le devant de la scène les politiques du mouvement, ce qui n'a pas manqué de susciter certaines jalousies et tensions entre politiques et militaires. Par ailleurs, l'ouverture des négociations refusée par Kinshasa jusqu'à la prise de Goma a constitué l'heure de gloire du M23. En contraignant par la force le gouvernement à venir à la table des négociations, le M23 est apparu à l'establishment politique congolais comme un mouvement avec lequel il fallait compter. S'il n'a pas suscité de sympathies, hormis chez quelques politiciens immédiatement qualifiés de félons, il a tout

¹¹ Discours d'orientation générale du chef du haut commandement militaire à l'occasion de la prise de fonction des chefs de département du premier conseil exécutif du Mouvement du 23 mars. Les « contrats de performance » (*imihigo*) sont inspirés par la pratique rwandaise.

¹² Par exemple, l'administrateur actuel du territoire qui a remplacé Benjamin Mbonimpa est un ancien infirmier de l'hôpital de Rutshuru.

de même suscité des prises de contact parmi les partis d'opposition (UDPS, UNC, etc.). Par opportunisme plus que par conviction, certains députés ont tenté de s'agréger au M23 lors des négociations de Kampala alors que l'opinion publique nationale était hostile à ce mouvement. Ces derniers ont vite été décrédibilisés aux yeux des Congolais et sanctionnés par les autorités. Roger Lumbala, qui effectua un voyage secret à Kigali, fut « intercepté » à Bujumbura et est apparu dans la délégation du M23 à Kampala et Mbusa Nyamwisi, élu du nord du Nord-Kivu, accusé d'être en contact avec le M23, ont perdu leur mandat de député. Les tentatives pour accrocher le M23 au train de l'opposition congolaise ont été infructueuses : ceux qui les ont initiées ont été déconsidérés sur la scène politique congolaise et le M23 est resté isolé, ce qui lui confère l'aspect d'un mouvement allogène bien qu'il soit composé de Congolais.

Sa mue politique a aussi été compromise par l'épisode de la lutte des chefs militaires. En effet, les tensions entre Sultani Makenga et Bosco Ntaganda ont pris une dimension violente au début de l'année 2013 et ont abouti à un règlement de comptes en bonne et due forme. Après avoir perdu des hommes dans ces combats fratricides, Bosco Ntaganda n'a eu d'autre choix que de se rendre à l'ambassade des États-Unis à Kigali pour échapper à la mort. Ce règlement de comptes s'est achevé avec le transfert de Ntaganda à la Cour pénale internationale qui avait émis un mandat d'arrêt contre lui dès 2006 et a révélé où se trouvait réellement le pouvoir dans ce mouvement.

3.2. L'échec de la grande coordination des groupes armés

Incapable d'établir un pont avec l'opposition politique congolaise, le M23 a aussi été incapable de former une grande coordination des groupes armés de l'Est contre Kinshasa. Afin de s'imposer sur le terrain, le M23 a travaillé avec certaines milices qui sont apparues comme ses supplétifs (il en est ainsi des combattants FDLR du colonel Mandevu ou des Mayi Mayi Cheka) et a initié des contacts avec différents groupes Mayi Mayi. À ce titre, les parlementaires du Nord-Kivu n'ont pas hésité à dénoncer des « alliances contre-nature ». ¹³ Pendant toute l'année 2012, la rumeur d'une alliance de revers au Sud-Kivu entre le M23 et des groupes armés (dont les Mayi Mayi Yakutumba) a fait régner un climat de psychose dans cette province. ¹⁴ De même, une alliance entre le M23 et les Raia Mutomboki contre les FDLR a été évoquée lorsque ce groupe Mayi Mayi a commencé à s'étendre au Nord-

¹³ *Déclaration du caucus parlementaire des députés nationaux élus au Nord Kivu sur la situation sécuritaire qui prévaut, Kinshasa, 13 juillet 2012.*

¹⁴ Le M23 aurait demandé aux Mayi Mayi Yakutumba de démontrer sa force en contrôlant un territoire, ce que celui-ci n'est pas parvenu à faire.

Kivu en 2012. En Ituri, le FRPI qui est une milice résiduelle de l'ethnie lendu qui s'oppose toujours à Kinshasa dans le réduit du territoire d'Irumu a aussi été approchée mais sans résultat concret. Quant aux FRF des Banyamulenge du Sud-Kivu, ils sont restés fidèles à leurs habitudes et ont maintenu leur distance avec les Tutsi du Nord-Kivu. En partie réels et en partie fantasmagiques, ces contacts menés par le M23 n'ont pas abouti à une alliance tactique avec d'autres milices. Par conséquent, le M23 est actuellement un groupe armé solitaire au Nord-Kivu qui dispose de quelques supplétifs locaux comme les Mayi Mayi Cheka qui commettent de nombreuses atrocités mais dont la force dépend en majeure partie de l'appui qu'il reçoit du Rwanda. À l'heure actuelle, dans le territoire de Rutshuru, le M23 a face à lui non seulement l'armée congolaise mais toute la mouvance Mayi Mayi et les FDLR. Cette coalition informelle a permis de contenir le M23 dans un « réduit stratégique » le long des frontières ougandaise et rwandaise. Après avoir tenté vainement de s'étendre vers le nord et de prendre le poste frontalier d'Ishasha, le M23 est harcelé au nord et à l'ouest par des groupes armés tandis que la ligne de front au nord de Goma a été repoussé par l'armée congolaise est stabilisée à quelques kilomètres à la fin du mois de juillet.

3.3. Le règne de la violence

À l'instar des autres groupes armés, le M23 mène une stratégie fondée sur une alternance de coups de force et d'appels à la négociation. La prise de Goma a été utilisée pour obtenir l'ouverture de négociations qui ont débuté à Kampala en décembre 2012 sous l'égide des autorités ougandaises qui présidaient alors la Conférence Internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL). Autre caractéristique commune entre le M23 et les autres groupes armés : la répression locale. Outre la mise en coupe réglée de la zone de Rutshuru, ce mouvement s'est livré à de nombreuses exactions contre les populations civiles récalcitrantes et a notamment restreint la liberté d'information. Dans les zones sous son contrôle, le M23 se comporte davantage en armée d'occupation qu'en mouvement de libération : il a effectué des recrutements forcés à l'égard des jeunes et commis des viols et des meurtres. Les ONG des droits de l'homme sont entrées en sommeil ou se sont retirées par peur des représailles. Malgré sa brièveté, l'occupation de Goma a été l'occasion d'une seconde vague de violences (exécution sommaires et viols de femmes de militaires) et surtout de pillages.¹⁵ Les administrations et des entreprises privées (banques) ont été pillées au vu et

¹⁵ HUMAN RIGHTS WATCH, "Les rebelles du M23 commettent des crimes de guerre", 11 septembre 2012 et HUMAN RIGHTS WATCH, "Des crimes de guerre ont été perpétrés par le M23 et l'armée congolaise", 5 février 2013.

au su de tous, les rebelles ayant une prédilection pour les véhicules. Cet acte de guerre a permis certes d'ouvrir des négociations à Kampala mais celles-ci n'ont pas abouti. Les exigences du M23 sont, en effet, trop ambitieuses. En mettant en cause la gouvernance de Kabila et en demandant la dissolution des institutions, l'instauration d'un pouvoir de transition et du fédéralisme, il a mis la barre beaucoup trop haut et heurté les autorités congolaises de front.¹⁶

Au moment où cet article est écrit, l'image du M23 est profondément négative dans l'opinion publique congolaise. Malgré sa diversité ethnique et son leadership politique congolais, il est unanimement rejeté comme le bras armé de Kigali au Nord-Kivu et un mouvement armé qui se déguise maladroitement sous une apparence politique.¹⁷

4. LE M23, RÉVÉLATEUR DU « GRAND JEU » DE L'EST DU CONGO

La saga du M23 qui a occupé toute l'année 2012 a mis en lumière le grand jeu diplomatique dans la région et les ressorts du système international de gestion du conflit de l'Est de la RDC.

4.1. Réponse locale au M23

L'émergence du M23 a provoqué deux types de réponse : une réponse locale, propre au Kivu, et une réponse régionale couplée avec une réponse internationale du fait de la présence sur le terrain, au milieu du conflit de la plus grande force de maintien de la paix déployée actuellement par les Nations Unies. La réponse locale a été la prolifération de groupes armés selon un scénario habituel de fragmentation et de génération spontanée ainsi que la relance de leurs revendications à l'égard de Kinshasa. Le plus important d'entre eux a été les Raia Mutomboki,¹⁸ une milice Mayi Mayi apparue initialement au Sud-Kivu pour contrer les FDLR et qui a profité de la fixation de l'armée congolaise sur le M23 pour étendre son territoire et commettre de nombreuses exactions. Cette milice est remontée du Sud au Nord-Kivu et a lancé une chasse aux Rwandophones dans le territoire de Walikale. Elle semble avoir connu le cycle de vie normal des milices Mayi

¹⁶ Discours du président de la délégation du M23 à l'occasion des négociations de Kampala, M23, 9 décembre 2012, Mot de présentation du cahier des charges du M23 au dialogue de Kampala, 16 janvier 2013 et projet d'accord de paix entre le gouvernement de la RDC et le M23, avril 2013.

¹⁷ TURNER, T., "Will Rwanda End Its Meddling in Congo?", *Current History*, Vol. 112, No. 754, May 2013, p. 188-194.

¹⁸ Qui signifie « citoyens en colère ». Sur l'histoire de ce mouvement, voir le rapport de INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *L'Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué*, 2012.

Mayi : très populaire à ses débuts et perçue comme le bouclier des autochtones, elle s'est rapidement discréditée par sa violence aveugle et s'est révélée incontrôlable du fait des divisions ethniques de ses dirigeants.

L'éclipse actuelle des Raia Mutomboki n'équivaut pas à un retour au calme sur le front des groupes armés. De nouveaux groupes continuent à se manifester avec plus ou moins de crédibilité tous les mois. Dans les territoires du Masisi et de Rutshuru, les groupes armés se sont formés, réveillés ou renforcés sur des bases ethniques pour lutter contre le M23. Sans exhaustivité, on peut citer les milices Nyatura dans la communauté hutu, l'Alliance pour un Congo libre et souverain (APCLS) qui sert de supplétif aux FARDC et les Forces de défense du Congo (FDC) dans la communauté hunde ; les Mayi Mayi Shetani à base Nande et la Force de défense des intérêts du peuple Congolais (FDIPC) qui luttent contre le M23, le Mouvement populaire d'autodéfense (MPA) formé par des jeunes Hutu du territoire de Rutshuru et le Mouvement du 26 octobre (M26) formé en 2012 dans le Masisi. Au delà du conflit avec le M23, ces milices et groupes armés s'affrontent aussi entre eux sur des bases ethniques qui dissimulent une compétition pour les ressources naturelles de leurs leaders ou des communautés. Dans le Masisi, l'APCLS et les Nyatura ont eu des accrochages sérieux, tout comme les Nyatura et les Mayi Mayi Shetani dans le territoire de Rutshuru. Par ailleurs, le succès du M23 a fait des émules : après l'ouverture des négociations entre le M23 et le gouvernement congolais à Kampala, les groupes Mayi Mayi ont aussi demandé une reprise des discussions avec les autorités congolaises. Même si Kinshasa n'a pas formé une contre-alliance des groupes armés face au M23, il continue d'entretenir des liens informels avec eux, soit en les armant (cas des APCLS en 2012) soit en leur promettant une hypothétique intégration (Mayi Mayi Yakutumba et Nyatura en 2013).

4.2. Réponse internationale au M23

Depuis que la violence des groupes armés a remplacé la violence des armées conventionnelles dans l'Est du Congo, un système de gestion de cette zone instable a été informellement et graduellement instauré par les acteurs internationaux.¹⁹ Après le CNDP en 2008, la rébellion du M23 a de nouveau mis à l'épreuve ce système. Conformément à la doctrine de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique qui confie la prévention, la gestion et la résolution des conflits aux organisations régionales africaines sous l'égide de l'UA, la CIRGL s'est immédiatement saisie du problème. Basée à Bujumbura, cette organisation a été conçue pour prévenir, gérer et résoudre

¹⁹ VIRCOULON, Th., "Réformer le 'peace making' en RDC : quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux", Paris, IFRI, 2009.

les problèmes sécuritaires et politiques entre pays des Grands Lacs. En application de son mandat de paix et de sécurité et du fait de l'impasse des rencontres entre autorités congolaises et rwandaises, la CIRGL a organisé plusieurs missions d'évaluation sur le terrain et plusieurs rencontres au niveau ministériel. Dès l'été 2012, elle a été en mesure d'élaborer une solution pour gérer la crise du M23 qui comprenait les propositions suivantes²⁰ :

- la réactivation du mécanisme conjoint de vérification de la frontière : une équipe d'officiers des pays de la région fut envoyée à Goma pour surveiller les mouvements à la frontière du Congo et du Rwanda ;
- le déploiement d'une force d'intervention régionale pour lutter contre les groupes armés ;
- l'ouverture de négociations entre le gouvernement congolais et le M23.

Toujours fidèle à la mécanique diplomatique de l'architecture de paix et de sécurité, la CIRGL a demandé à l'Union africaine (UA) l'approbation du déploiement d'une force mais s'est trouvée dans l'incapacité de la mettre sur pied. Elle s'est alors adressée à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour contribuer à cette mission. Si la SADC a approuvé le principe d'une force, en revanche seuls trois de ces pays ont répondu à l'appel à contribution militaire : le Malawi, l'Afrique du Sud et la Tanzanie. Toutefois, après avoir contemplé la perspective d'une mission militaire dans l'Est de la RDC, la SADC est revenue à la réalité : non seulement une nouvelle mission de maintien de la paix dans cette zone serait redondante avec les 15 000 casques bleus de l'ONU déjà sur le terrain et ne manquerait pas de poser des problèmes de coordination mais la SADC n'avait tout simplement pas les moyens financiers et logistiques d'assumer seule une telle tâche. Au grand soulagement des Nations Unies qui avaient été au passage vertement tancées par les chefs d'État africains, des discussions entre New York et Gaborone aboutissaient à une solution de compromis : les forces de la SADC se déploieraient dans le cadre de la mission des Nations Unies au Congo mais auraient leur commandement propre (assumé par un général tanzanien). Le jeu des institutions multilatérales africaines a montré dans ce cas d'espèce que le système de gestion de crise africaine par les Africains fonctionne... jusqu'à un certain point. Ces institutions entretiennent désormais des relations régulières, sont en mesure de coopérer et de mettre sur le papier un projet de règlement de la crise. L'application de ce projet pose encore problème, notamment au plan des capacités militaires. Si les négociations entre le M23 et le gouvernement congolais ont été prises en main par la CIRGL et plus particulièrement l'Ouganda, en revanche le déploiement de forces se révèle encore trop

²⁰ Déclaration des chefs d'État de la CIRGL sur la situation sécuritaire dans l'est du Congo, 3^{ème} sommet extraordinaire, Kampala, 8 septembre 2012.

coûteux pour être assumé seul et nécessite une logistique technique dont ne disposent ni les organisations régionales ni les pays africains. Le maintien de la paix ne peut donc pas encore être complètement transféré aux organisations africaines par les Nations Unies mais l'injection d'une force d'intervention de la SADC au sein de la Monusco indique que l'africanisation du *peacekeeping* qui découle de l'architecture de paix et de sécurité est en cours.

L'autre enseignement de ce qui est une mission hybride entre la SADC et l'ONU qui ne dit pas son nom²¹ renvoie bien sûr aux intérêts propres aux États africains et à l'évolution de leur positionnement dans les Grands Lacs. Alors qu'à la fin des années 1990, l'Afrique du Sud et la Tanzanie avaient écarté l'idée d'envoyer leurs troupes dans l'Est du Congo, leur changement de position est révélateur de l'évolution de leurs intérêts dans le jeu géopolitique complexe des Grands Lacs. À ce titre, la crise du M23 cristallise des antagonismes interafricains en faisant apparaître, d'un côté, les amis de Kinshasa (Tanzanie et Afrique du Sud) et, de l'autre, les amis de la rébellion (Ouganda et Rwanda). Tous les habitués des affaires congolaises n'ont pas manqué de noter deux nouveautés sur la scène diplomatique : l'absence de Luanda et de Harare qui n'ont pas répondu à l'appel à l'aide du président Kabila et la désolidarisation de la Tanzanie vis-à-vis du « bloc de l'Est », c'est-à-dire l'East African Community. Fait inhabituel, cette désolidarisation s'est même traduite par une mise en cause publique par le président Kikwete de la politique du président Kagame à l'égard des FDLR lors du dernier sommet de l'UA.²² Plus de dix ans après la « première guerre mondiale africaine » à la fin des années 1990 au Congo, les positions des puissances voisines du Congo ont évolué et certaines ont décidé d'entrer dans le jeu (comme la Tanzanie) ou de s'impliquer plus directement (comme l'Afrique du Sud)²³ tandis que d'autres semblent s'effacer (Zimbabwe) ou prendre du recul (Angola). Ces changements doivent encore être décryptés mais sont révélateurs des mouvements de la tectonique diplomatique africaine.

²¹ Le concept de mission hybride est apparu pour la première fois pour désigner la mission conjointe UA/ONU au Darfour.

²² Le président tanzanien a suggéré que Kigali dialogue avec les FDLR tout comme Kinshasa dialogue avec le M23. Cet appel au dialogue avec les anciens génocidaires est contraire à la politique de Kigali et a déclenché de vives réactions de la diplomatie rwandaise ainsi que du président ougandais.

²³ Si l'Afrique du Sud a décidé cette année de participer à une mission de combat dans le Kivu, ses militaires sont présents dans cette région, et plus particulièrement au Nord-Kivu, depuis plus de dix ans au sein de la Monusco.

4.3. Après une nouvelle humiliation, l'ONU reprend l'initiative

Les Nations Unies ont une fois de plus survécu à leur échec. En 2008, la Monusco avait l'excuse de n'avoir qu'une centaine de casques bleus pour défendre Goma face à Laurent Nkunda mais, en 2012, cette excuse avait disparu. Goma a été prise par le M23 (aidé certes d'éléments de l'armée rwandaise) malgré plusieurs centaines de casques bleus et des hélicoptères d'attaque (en fait, environ 15 000 des 17 000 casques bleus de la Monusco sont déployés dans l'Est congolais depuis les événements malheureux de 2008). Cette disproportion des forces a choqué la population congolaise qui s'est, une fois de plus, sentie abandonnée par l'ONU et évidemment par sa propre armée. Pour dissimuler leur refus de prendre des risques et de mettre en danger les casques bleus (quelques semaines avant l'offensive sur Goma, un casque bleu indien avait été tué), les Nations Unies ont multiplié les explications embrouillées, arguant qu'ils n'avaient pas mission de défendre Goma et/ou qu'ils n'étaient pas là pour se substituer à une armée en déroute. Bien que fondée, cette dernière justification n'a été suffisante ni pour l'establishment politique congolais (un député traitera les casques bleus de « touristes ») ni pour les chefs d'État de la région (qui n'hésiteront pas à tancer un conseiller du secrétaire général des Nations Unies pour l'inactivité des casques bleus). L'amertume est surtout vive au sein de la population du Nord-Kivu dont certaines associations demandent maintenant soit l'application de leur mandat de protection soit le départ pur et simple des casques bleus²⁴, tandis que les organisations humanitaires maintiennent leurs distances afin de ne pas être assimilées à une mission discréditée. Pour autant, la Monusco reste une pièce maîtresse du jeu congolais et continue d'être financée par ses contributeurs occidentaux (au premier rang desquels les États-Unis avec 400 millions de dollars par an) sans véritable remise en cause. Cette étonnante longévité malgré les échecs répétés résulte d'un double constat : d'une part, le président Kabila sait très bien que, du simple fait de son rôle de gardiennage, la Monusco reste le filet de sécurité ultime de son régime et, d'autre part, bien que conscients de l'extrême fragilité de la situation en RDC, les Occidentaux n'ont plus aucune intention de s'y impliquer directement et délèguent cette tâche de gardiennage du régime congolais aux Nations Unies. En 2008 comme en 2012, les Européens sollicités pour intervenir ont décliné et signalé clairement à Kinshasa que le temps des missions militaires européennes était définitivement terminé. De fait, la contrepartie du désengagement des Européens est le maintien de leur soutien à une mission de paix des Nations Unies qui est largement dysfonctionnelle et n'assume pas son mandat sur le terrain.

²⁴ «Reprise des pourparlers de Kampala : la solution est ailleurs !», Goma, Civis Congo, 10 juin 2013.

Du coup, la réponse à la grave décredibilisation de la Monusco à la fin de l'année 2012 est venue de New York et a été impulsée par le secrétaire général lui-même. Ce dernier a pris le dossier en main directement et a tenté de remettre les Nations Unies au centre du jeu régional en faisant signer un accord-cadre de paix en février 2013 aux pays de la région et en nommant une envoyée spéciale, l'ancienne présidente de l'Irlande, Mary Robinson. L'accord-cadre signé à Addis Abeba sous l'égide du secrétaire général est une série d'engagements pour la paix et la sécurité qui n'ont rien de nouveau : ils prévoient les réformes de gouvernance au Congo en suspens depuis 2006, une non ingérence des pays voisins et un mécanisme de suivi national et régional que doit faire vivre l'envoyée spéciale. Les sanctions en cas de non respect de cet accord sont bien sûr absentes. Néanmoins, l'implication du secrétaire général et la nomination d'une envoyée spéciale ont relancé une dynamique d'engagement dans des milieux internationaux où la « Congo fatigue » commençait à faire sérieusement sentir ses effets tandis que, sur le terrain, le nouveau chef militaire de la mission des Nations Unies tente d'impulser une stratégie plus martiale.²⁵ Dans le sillage de l'ONU, les États-Unis viennent de nommer un envoyé spécial et la Banque mondiale vient d'annoncer une contribution d'un milliard de dollars pour la région des Grands Lacs. Reste à savoir si cela suffira à rompre le cercle vicieux des rébellions instrumentalisées de l'Est du Congo.

5. CONCLUSION

À l'heure où cet article est en train d'être parachevé, l'ambiance de veillée d'armes au Nord-Kivu est devenue une confrontation militaire directe entre le M23 et l'armée congolaise. Kinshasa a renforcé ses troupes et pris momentanément le dessus sur le M23²⁶, la milice hutu des Nyatura harcèle le M23 dans la profondeur du territoire de Rutshuru et le sommet de la CIRGL à Nairobi n'a pas apporté de nouvelles idées pour relancer les négociations de Kampala sont toujours dans l'impasse.²⁷ Finalement, sans soutien extérieur, le M23 n'est qu'une menace locale dont l'effet de nuisance a été contenu. Malgré la brève occupation de Goma, il n'a été capable ni de déstabiliser le régime de Joseph Kabila ni de modifier l'équilibre des forces dans le Kivu. Depuis le début de l'année 2013, le M23 est contenu dans un espace qui va de Bunagana aux portes de Goma et il ne contrôle même pas tout le territoire de Rutshuru. Loin d'être un séisme politique et militaire, il

²⁵ Le nouveau chef militaire de la mission des Nations Unies a déclaré que « tout civil portant une arme sera assimilé à un combattant ». Radio Okapi, 13 juillet 2013.

²⁶ « Les FARDC délogent le M23 de la colline de Munzoga à Kibati », Radio Okapi, 23 juillet 2013.

²⁷ « UN chief urges regional, global support for Africa's Great Lakes peace accord », UN News Centre, 31 juillet 2013

s'est cependant révélé capable de mettre au grand jour les limites de l'architecture de paix et de sécurité, les positions des puissances africaines autour de l'enjeu congolais et l'ineffectivité volontaire des casques bleus. Cela suffit à faire de cette menace maintenant locale un problème régional et un miroir des incohérences et insuffisances du système international de gestion des crises africaines. Reste à savoir si les combats qui ont repris en juillet ne vont pas conduire les pays voisins à revenir à une logique de soutien au M23 et ainsi modifier l'équilibre des forces sur le terrain pour une répétition des événements de 2012 en 2013 mais cette fois-ci en présence de la brigade d'intervention des Nations Unies.

Goma, juillet 2013