

Note d'Analyse

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles

Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33

Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

URL :

<http://www.grip.org/bdg/g1054.html>

Date d'insertion : 11/08/2006



Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants en RD Congo

par **Me Missak Kasongo**, avocat à la Cour (Kinshasa)
et **Pamphile Sebahara**, chargé de recherche au GRIP (Bruxelles).

11 août 2006



La présente étude a été réalisée par le GRIP à la demande de la Fondation Friedrich Ebert de Bonn (Allemagne) qui, au préalable, l'a diffusée en version allemande.

Le désarmement et la démobilisation des combattants, congolais et étrangers, en République démocratique du Congo (RDC) constituent un enjeu important de la consolidation de la paix et de la stabilité nationale et régionale. En effet, après deux guerres successives entre 1996 et 2002, caractérisées par la participation d'une multitude de forces et groupes armés, les parties au conflit ont conclu un accord de paix, prévoyant entre autres, une réforme du secteur de la sécurité (SSR) à travers d'une part, la formation d'une seule et unique armée nationale restructurée et intégrée, les FARDC[1], et d'autre part, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants dans la vie civile.

Dans la pratique, le programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion comporte deux composantes distinctes mais complémentaires. D'une part, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) des combattants congolais, et d'autre part, le désarmement, la démobilisation, le rapatriement, la réinstallation et la réintégration (DDRRR) des combattants étrangers dans leurs pays respectifs. La maîtrise de ces deux problématiques constitue un défi considérable dans le contexte électoral actuel où le climat politique est à nouveau tendu et les risques de violences élevés. En outre, les deux questions resteront des enjeux importants pour les institutions qui sortiront des élections du 30 juillet 2006. Aussi est-il opportun de dresser le bilan des programmes de DDR et de DDRRR depuis leur lancement dans le sillage du Dialogue inter-congolais en 2002 et de l'Accord de cessez-le-feu du 10 juillet 1999 à Lusaka (Zambie). La première partie du présent article traite du programme DDR alors que la deuxième aborde la question du DDRRR.

I. Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des combattants congolais

Cadre juridique et politique du processus DDR

Le DDR congolais s'appuie sur des textes juridiques du gouvernement congolais renforcés par certaines résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies pour une implication effective de la communauté internationale dans le processus.

L'Accord global et inclusif a confié au Conseil supérieur de la Défense (CSD) une mission de concertation et de consultation sur le désarmement des groupes armés et la formation d'une armée nationale restructurée et intégrée. Ainsi, le Président de la République, en sa qualité de président du CSD, a désigné par son décret n° 03/027, le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Solidarité et des Affaires humanitaires pour jouer le rôle de points focaux pour le DDR. C'est dans ce cadre que le ministre de la Défense nationale a institué, par son arrêté n° 027/2003 du 18 octobre 2003, le Comité technique de planification et de Coordination du DDR (CTPC/DDR), le mécanisme de concertation avec les partenaires de la communauté internationale impliqués dans le DDR et d'animation de la phase intérimaire, dont la mission a été notamment la préparation du programme national et de la gestion des urgences du DDR.

Le 18 décembre 2003, le Président de la République promulgue trois autres décrets instituant les structures de gestion du programme National de DDR :

- Le décret n° 03/041 portant création du Comité interministériel chargé de la conception et de l'orientation en matière de DDR (CI-DDR) ;
- Le décret n° 03/042 instituant la Commission nationale du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion (CONADER) ;
- Le décret n° 03/043 créant le Comité de gestion des fonds de DDR (CGDDR) chargé de la gestion financière et de la passation des marchés. Vu les dysfonctionnements de cette structure, cette dernière a été dissoute en avril 2005 et ses missions ont été confiées à la CONADER.

De ces différentes institutions, la CONADER a reçu le mandat de la mise en œuvre du Programme national de DDR (PNDDR). Elle est chargée d'élaborer les critères de désarmement, de démobilisation et de proposer des mécanismes de réinsertion, de planifier les activités en rapport avec le processus du DDR, d'exécuter le PNDDR.

Enfin, le Président de la République, par son décret n° 04/026 du 26 janvier 2004, a créé la Structure militaire d'intégration (SMI), rendue opérationnelle par le décret n° 04/039 du 13 mai 2004 nommant ses membres du Bureau. Sous cet angle, la mise en place tardive de la structure principale de la réforme de l'armée a considérablement freiné les activités de la CONADER chargée du DDR. De ce fait, les processus de réforme de l'armée et du DDR ont enregistré une année et demie de retard avant de trouver une opérationnalité effective.

Pour palier à ce retard et étant donné l'urgence, le Gouvernement et les autres partenaires internationaux ont été amenés à piloter deux programmes intérimaires. Le premier, le Désarmement spontané et volontaire (DSV), exécuté par la MONUC/Section DDR-DDRRR, s'est déroulé dans la province du Maniema. Le deuxième, exécuté toujours par la MONUC (MILOBS)[2] avec un appui substantiel du PNUD, s'est passé en Ituri. Dans le cadre de ce dernier programme, quelque 15 000 combattants ont été désarmés et sont actuellement en phases de démobilisation et de réinsertion dans le

Le processus DDR concerne les forces et les groupes armés ci-après :

- Les ex-Forces armées congolaises (FAC) ;
- Le Mouvement de libération du Congo (MLC) ;
- Le Rassemblement congolais pour la Démocratie (ex-RCD/Goma) ;
- Le Rassemblement congolais pour la Démocratie – Mouvement de libération (RCD-ML) ;
- Le Rassemblement congolais pour la Démocratie – National (RCD-N) ;
- Les Mai-Mai ;
- Les milices ethniques de l' Ituri (UPC/RP, FNI/FRPI, FPDC, PUSIC) et les FAPC ;
- Les groupes armés isolés et les combattants congolais se trouvant à l' extérieur du pays dont une partie a été rapatriée en 2005 du Congo-Brazzaville.

Par ailleurs, le Conseil de sécurité des Nations unies a voté plusieurs résolutions[3] qui demandent à la MONUC et aux autres institutions onusiennes sur le terrain (PNUD, HCR, UNICEF..) d'appuyer le Gouvernement congolais dans le processus DDR. Les trois composantes majeures du processus DDR, à savoir le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion, sont analysées ci-dessous.

Le désarmement des combattants

Le désarmement consiste en l' inspection, la collecte et l' élimination des armes légères, munitions, engins explosifs et armes lourdes aux mains des combattants ainsi que, dans de nombreux cas, des armes utilisées par les civils[4] . La présente étude met l'accent sur le désarmement militaire, c' est-à-dire celui qui vise les combattants. Il consiste en la réception d' armes et munitions, l' enregistrement, et l' entreposage des armes en état de fonctionnement et des munitions.

Le processus est supervisé par le Centre des opérations conjointes (COC) qui désigne une équipe de désarmement (ED) composée de membres de la SMI, de la CONADER et de la MONUC. Les estimations faites à l' occasion de l' élaboration du PNDDR en 2004, prévoyaient 330 000 combattants de différentes Forces, Mouvements et Groupes armés à désarmer. Parmi ces derniers, 150 000 étaient censés intégrer l' armée restructurée, les FARDC, alors que 180 000 devaient être démobilisés et réinsérés dans la vie civile. En principe, une quantité similaire d' armes devait être récupérée auprès de ces combattants, si le ratio d' une arme par combattant était respecté[5] . En général, les opérations relatives au désarmement se déroulent dans les CR (Centre de regroupement) pour les combattants de la catégorie 1[6] et dans les PD (Points de désarmement) pour les combattants de catégories 2, 3 et 4[7].

Encadré 1 : Illustration du processus de désarmement



Dans la pratique, les activités du désarmement se déroulent en deux phases : la phase

du pré-désarmement consistant en l'identification et la mise en place des structures d'accueil des combattants, en la sensibilisation et la communication, au déploiement d'une équipe mixte de désarmement, à la sécurisation et au contrôle des combattants dans les CR ou PD. La phase du désarmement proprement dit qui comprend l'enregistrement des combattants et des armes/munitions, la remise d'un Certificat de désarmement/Fiche de contrôle (CeDe/FiCo), le rassemblement des armes neutralisées et des munitions remises par les candidats combattants. À la fin de cette opération, la SMI se charge de transférer les combattants vers les Centres d'orientation (CO) où ils auront à choisir entre la démobilisation et l'intégration dans l'armée.

La MONUC (MILOBS) assure le transport des armes collectées vers les Centres de stockage d'armes (CSA) préparées par l'armée. Les armes sont inventoriées par la MONUC sous la supervision de la SMI et de l'ED. Elles seront finalement destinées aux nouvelles forces armées intégrées, les FARDC. En ce qui concerne les armes défectueuses et les munitions non transportables, elles sont détruites par les équipes d'experts de la MONUC.

Contrairement aux combattants adultes qui rejoignent les CO pour les formalités de démobilisation ou d'intégration, les enfants associés aux forces et groupes armés (EAFGA) sont retirés aussitôt qu'ils sont identifiés et dès lors que les agences de protection de l'enfance (APE) sont prêtes à engager le processus de leur encadrement.

Entre le désarmement et la démobilisation : l'identification, la vérification et l'orientation des combattants

Plusieurs étapes préalables doivent être franchies pour parvenir à la démobilisation ou à l'intégration dans l'armée. Après le désarmement, les combattants transférés au CO passent par le processus d'Identification, de vérification et d'orientation (IVO) au terme duquel il leur sera reconnu ou non la qualité de combattant. Ceux à qui la qualité de combattant est reconnue sont orientés vers l'intégration dans les FARDC ou la démobilisation et la réinsertion dans la vie civile.

À ce stade, tous les désarmés sont vérifiés, exceptés ceux dont les unités sont administrées par les FARDC qui bénéficient d'office de la qualité de combattants de la catégorie 1. Ceux qui se voient reconnaître la qualité de combattant suivront les séances d'orientation, les non-combattants, c'est-à-dire ceux qui ne remplissent pas les critères pour bénéficier du statut de combattant quittent immédiatement les CO. Il en va de même pour les combattants étrangers qui sont rapatriés dans leurs pays d'origine ou un pays tiers avec l'assistance de la MONUC et en collaboration avec les institutions chargées du DDR dans ces pays.

Pendant le séjour au Centre d'orientation (CO), tous les combattants perdent leur statut de militaire. Après les séances d'orientation, les combattants candidats à l'intégration quittent les CO pour les Centres de brassage et de recyclage (CBR) sous la responsabilité de la SMI, alors que les candidats à la démobilisation poursuivent les activités de démobilisation avec l'appui de la CONADER et d'autres partenaires d'exécution (PE). Le choix du candidat pour la démobilisation ou l'intégration dans l'armée est inscrit sur son CeDe/FiCo. Les candidats à l'intégration récupèrent leur statut de militaire après la suspension intervenue au CO.

La démobilisation des combattants

La démobilisation est le processus par lequel les combattants quittent la vie militaire pour la vie civile. Le désarmement est la condition indispensable pour être éligible à la

démobilisation et permet ainsi de bénéficier des avantages prévus à cet effet. Dans le cadre du Programme national PNDDR, les critères ci-dessous doivent être pris en compte :

- *Critères pour les combattants faisant partie des unités administrées par les FARDC (catégorie 1) :*

- a. faire la preuve de l' appartenance à une unité administrée par les FARDC conformément à la définition du combattant[8] ;
- b. par l' identification physique du combattant et de son commandant ;
- c. être inscrit sur les listes organiques de l' unité.

- *Critères pour les combattants faisant partie des groupes armés non administrés par les FARDC (catégories 2, 3 et 4) :*

- a. faire la preuve de l' appartenance à un mouvement ou un groupe armé ;
- b. par l' identification physique du combattant et de son commandement militaire ;
- c. présenter une arme individuelle en état de fonctionnement et des munitions, ou avoir accès à une arme collective, selon les ratios établis par région ou avoir été désarmé dans le cadre d' un programme intérimaire et détenir un CeDe/FiCo ;
- d. être reconnu comme combattant par l' Équipe d' enregistrement et de vérification (EEV) au CO, après avoir montré des connaissances militaires suffisantes, notamment :
 - o Aptitude à employer un fusil d' assaut et éventuellement d' autres types d' armes ;
 - o Aptitudes et compétences de base militaire ;
 - o Appartenance et connaissance de la structure du commandement.
- e. avoir participé aux combats en RDC, au sein de sa Force, Mouvement ou Groupe armé entre octobre 1996 et 16 mai 2003 (signature de l' acte d' engagement pour la relance du processus de pacification en Ituri).

Les combattants de la catégorie 1 obtiennent la qualité de combattant dès leur enregistrement au CO en répondant aux critères (a) et (c). Ils ne seront plus vérifiés par l' EEV.

En ce qui concerne les Enfants associés aux forces et groupes armés (EAFGA) en particulier, ceux qui n' ont pas été soustraits lors du processus de regroupement, sont retirés à cette étape et confiés aux Agences de protection de l' enfant (APE).

Près de 150 000 combattants et 30 000 Enfants associés aux forces et groupes armés doivent passer par ce processus, suivant les prévisions du PNDDR. Si les combattants de différentes catégories précitées doivent être désarmés, pour être soit intégrés dans l' armée ou démobilisés, tous ne sont pas par contre soumis à la démobilisation, qui se fait sur base volontaire. La démobilisation est obligatoire pour certaines catégories et facultative pour d' autres, à l' exception de quelques cas. La démobilisation est obligatoire pour trois groupes de combattants, à savoir les EAFGA, les malades chroniques et les handicapés ainsi que les excédentaires[9] ; elle est facultative pour les volontaires (hommes ou femmes). Il faut néanmoins noter qu' une forte propension à la démobilisation est constatée dans l' ensemble des CO. À ce sujet, au cours du mois de mars 2006, le CO de Kamina a enregistré 1886 combattants dont 1764 ont opté pour la démobilisation contre 122 pour l' intégration dans l' armée. Au Sud-Kivu, le CO de Kabare a enregistré 725 combattants qui ont tous choisi la démobilisation. Tandis que certains observateurs estiment que les compensations financières liées à la démobilisation et les possibilités de réinsertion offertes justifieraient une telle attitude, d' autres pensent que cette attitude cacherait plutôt d' autres réalités telles que la

reconversion des démobilisés en gardiens de la communauté (cas possible en Ituri, au Nord et au Sud-Kivu) ou à la constitution d' un réservoir de recrutement de futurs combattants, en cas d' échec du processus de paix. En tout cas, la forte propension à la démobilisation a fortement retardé la formation de nouvelles brigades intégrées faute d' un nombre suffisant de candidats à l' intégration dans l' armée[10] .

Encadré 2 : Illustration du processus de démobilisation (combattants adultes)[11]



Les candidats à la démobilisation sont enregistrés et reçoivent chacun une carte de démobilisation. Après avoir écouté leurs attentes, les équipes de la CONADER et les partenaires d' exécution définissent le profil socio-économique des candidats pour la réinsertion.

La réinsertion des ex-combattants

La réinsertion consiste en des programmes ou des mesures d' assistance destinées aux anciens combattants ainsi qu' à leurs familles et visant à favoriser leur réinsertion socioéconomique. Il peut s' agir d' une aide financière directe, de compensations en nature ou encore de programmes de formation professionnelle et d' activités génératrices des revenus (AGR).

À la fin du processus de démobilisation, les démobilisés reçoivent une première allocation à la réinsertion appelée « filet de sécurité » comprenant une somme de 110 USD, des biens de première nécessité et des allocations (facilités) de transport. Durant la première année de réinsertion, les démobilisés perçoivent mensuellement une somme de 25 USD et leurs projets de réinsertion sont soit étudiés, soit financés.

La réinsertion des ex-combattants dans la vie civile est un lourd défi pour la CONADER et les partenaires d' exécution, car d' elle dépend le succès du programme tout entier. Si les alternatives à la vie militaire ne rencontrent pas les préoccupations ou les intérêts des ex-combattants, ceux-ci peuvent réintégrer les mouvements armés. Le défi est très important parce que les attentes des combattants sont parfois démesurées et difficilement réalisables. Dans la plupart de cas, les ex-combattants ne disposent pas de projets réels et acceptables. Ainsi, la CONADER et les partenaires d' exécution montent des projets de réinsertion collectifs dans les domaines de la réhabilitation des infrastructures routières, de l' agriculture ou de l' élevage. Suivant les premières prévisions du PNDDR, 180 000 combattants dont 150 000 adultes et 30 000 EAFGA devraient sortir de forces et groupes armés pour être réinsérés dans la vie civile. Ces chiffres ont été revus à la baisse après les derniers recensements des FARDC effectués avec l' appui technique de l' Afrique du Sud et de l' EUSEC, la mission technique de l' Union européenne en RDC, qui s' accordent sur le fait que les effectifs des FARDC ne peuvent pas dépasser 100 000 militaires[12]. L' incertitude qui plane autour du nombre exact des combattants aura certainement des incidences sur le calendrier du programme, mais plus encore sur les prévisions financières initiales.

Un bref aperçu sur le financement du processus DDR

Les prévisions financières de la phase intérimaire et du programme national du DDR

sont de l'ordre de 252 millions de dollars. La phase intérimaire a été financée à hauteur de 37,5 millions par le Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP). Le PNUD, qui a géré ce fond, a également contribué à hauteur de 15 millions grâce à d'autres donateurs. Cet apport supplémentaire a servi à financer certains projets pour le pilotage de la phase intérimaire.

Quant au PNDDR, il est financé par la Banque mondiale (50 %) et le MDRP (50 %) pour une enveloppe totale de 200 millions de dollars. Du fait de l'incertitude qui continue à prévaloir sur le nombre total des combattants à désarmer et à réintégrer, les prévisions financières sollicitées pourraient subir des modifications par réaffectation. Une telle situation ne permet pas une programmation des actions à moyen et à long termes et risque sans doute de décourager les partenaires qui appuient le processus.

Plus précisément, la CONADER a annoncé avoir suspendu, le 7 juillet 2006, ses actions de désarmement et de démobilisation des combattants congolais à cause de l'absence de financement. Dans ce cadre, 18 centres d'orientation ont été fermés le 30 juin 2006 à travers le pays^[13]. Elle prévoit néanmoins de mettre en place des équipes mobiles qui pourraient intervenir au cas par cas pour faire face aux conséquences de la fermeture des centres d'orientation jusqu'à nouvel ordre. Le manque de moyens financiers pourrait être lié à plusieurs difficultés rencontrées par la CONADER depuis le lancement du PNDDR, dont des problèmes de gestion de fonds mis à disposition par les donateurs.

Au-delà des chiffres, des réalisations à consolider

Un bilan des réalisations en matière de DDR met en évidence un certain nombre d'acquis qui restent fragiles. Autrement dit, si près de 100 000 combattants sont passés par les centres d'orientation comme le montre les statistiques ci-dessous, on constate que le travail de réinsertion en est encore à ses débuts. En mars 2006, la CONADER avance les chiffres ci-après :

- a. Dans le cadre du désarmement et de la démobilisation des adultes, 94 001 combattants sont passés par le système d'Identification, vérification et orientation du PNDDR. Cet effectif comprend également les désarmés qui sont passés par la phase intérimaire avec ses deux composantes, à savoir le désarmement spontané et volontaire d'une part, et le désarmement et la réinsertion communautaire d'autre part. De cet effectif, 31 459 combattants ont opté pour l'intégration dans l'armée. Cela explique en partie les difficultés rencontrées par la SMI dans la formation des 18 brigades nécessaires à la sécurisation des élections dont les premières auront lieu le 30 juillet 2006. En juin 2006, seules 12 brigades sur les 18 prévues sont formées. Par ailleurs, en mars 2006, sur les 62 542 qui ont choisi le retour à la vie civile, 40 372 ex-combattants dont 39 146 hommes et 1226 femmes ont été enregistrés physiquement par les bureaux provinciaux dans les provinces de réinsertion.
- b. Dans le cadre du processus de démobilisation des EAFGA, depuis 2002 jusqu'au 23 mars 2006, 18 174 EAFGA dont 2823 filles ont été sortis au total de forces et groupes armés et pris en charge par les Agences de protection de l'enfance dans les Centres de transit (CT) et les Centres de transit et orientations (CTO) à travers le pays. Parmi eux, 11 341 ont été réunifiés à leurs familles, dont 1400 filles, 9372 sont scolarisés (dont 2267 filles) et 5530 inscrits dans une formation professionnelle.

Par contre, plus de 22 000 démobilisés attendent, faute de moyens logistiques, d'être évacués de centre d'orientation vers leurs provinces de réinsertion. Ce type de difficultés n'est pas nouveau. Depuis le début du processus, différents CO ont connu des difficultés logistiques et d'approvisionnement qui ont donné lieu parfois à la

désertion des ex-combattants pour échapper aux conditions de vie précaires dans les CO. En outre, la phase de réinsertion s' est révélée plus difficile à mettre en œuvre effectivement alors que la réussite de l' ensemble du processus DDR dépend d' elle. Il appartient dès lors à la CONADER, la SMI et la MONUC, principaux acteurs du DDR, d' identifier les moyens de redynamiser le processus et de consolider ainsi les acquis.

II. Le programme DDRRR des combattants étrangers

Cadre juridique et politique du DDRRR

Le programme de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration (DDRRR) des groupes armés étrangers basés en RDC tire son origine de l' Accord de cessez-le-feu signé à Lusaka le 10 juillet 1999[14] par tous les belligérants, à savoir le gouvernement de Laurent Désiré Kabila, le Mouvement de libération du Congo (MLC), le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD)[15] et les gouvernements de l'Angola, de la Namibie, du Rwanda, de l'Ouganda et du Zimbabwe. Le chapitre 9 de cet Accord porte sur le « désarmement des groupes armés » et crée une Commission militaire mixte, qui, avec l' assistance des Nations Unies, est chargée d' élaborer et de mettre en œuvre les mécanismes pour la poursuite, le cantonnement et le recensement de tous les groupes armés[16] qui se trouveraient en République démocratique du Congo. L' accord ne sera réellement mis en œuvre qu' en 2002, avec la conclusion d' accords bilatéraux entre la RDC et le Rwanda d' une part, et la RDC et l' Ouganda d' autre part, respectivement à Pretoria le 30 juillet 2002 et à Luanda le 6 septembre 2002, pour leur désengagement et le retrait de leurs troupes du territoire congolais.

L' élargissement, en 2001, du mandat de la Mission de l' organisation des Nations Unies en RDC (Monuc)[17] aux aspects de DDRRR des combattants étrangers, par les résolutions 1355 (15 juin 2001) et 1376 (9 novembre 2001) illustre la volonté de la communauté internationale de s' impliquer dans la recherche de solutions à cette question. Les résolutions du Conseil de sécurité demandent par ailleurs aux pays de la sous-région de coopérer avec la Monuc et la RDC dans ce domaine. Le renforcement des opérations DDRRR de la Monuc par la résolution 1445 du 4 décembre 2002 ainsi que l' augmentation de l' effectif de la Monuc jusqu'à 8 700 soldats pour lui permettre de mener à bien ses activités dans un environnement dangereux témoigne de l' attention accordée à cette problématique.

La formation du Gouvernement d' union nationale et de transition le 30 juin 2003 et la volonté de rétablir le contrôle de l' État sur l' ensemble du territoire national vont donner une nouvelle impulsion aux actions de DDRRR. Non seulement ces groupes armés étrangers terrorisent la population dans les zones du Nord et Sud-Kivu qu' ils occupent mais aussi ils donnent un prétexte aux pays voisins, le Rwanda et l' Ouganda notamment, qui violent le principe de l' intangibilité des frontières en avançant l' argument du droit de poursuite contre les groupes qui menacent leur sécurité à partir de la RDC. Malgré les diverses initiatives prises au cours des trois ans de la transition congolaise, les résultats du DDRRR semblent encore loin des attentes.

Un bilan mitigé des actions DDRRR

Pour dresser un bilan des actions en matière de DDRRR en RDC, il faut tenir compte de deux moments distincts de l' histoire récente de la RDC. La 1^{re} période se situe entre la signature de l' Accord de Lusaka (juillet 1999) et la formation du Gouvernement de transition en juin 2003. Pendant cette période, la plupart des résolutions relatives au DDRRR sont restées lettre morte, pour au moins trois raisons :

- Les violations répétées du cessez-le-feu de Lusaka par les belligérants et l' implication de certains groupes armés dans la guerre, notamment les ex-FAR et les Interahamwe rwandais.
- Les faibles capacités de la Monuc qui ne lui permettaient pas de prendre des initiatives.
- La présence des forces armées étrangères sur le territoire de la RDC jusqu' en 2002.

La 2e période est caractérisée par une volonté affichée par le Gouvernement de transition et par la Communauté internationale de mettre un terme à la présence des groupes armés étrangers. Plusieurs initiatives et résolutions ont été prises pour renforcer les actions de DDRRR :

- La résolution 1493 du 28 juillet 2003 qui porte l' effectif de la Monuc à 10 800 hommes et surtout la résolution 1565 du 1er octobre 2004 qui l' augmente à 16 700 militaires et lui donne mandat d' appuyer le Gouvernement de transition de la RDC dans la mise en œuvre du programme DDRRR.
- Le lancement, à partir de juillet 2005, des opérations conjointes par les forces armées congolaises (FARDC) et la Monuc contre les positions occupées par les combattants rwandais des FDLR^[18] au Nord et au Sud-Kivu et contre les groupes armés ougandais basés dans la région d' Ituri.
- La collaboration entre la Monuc et le Rwanda pour sensibiliser et créer les conditions favorables au retour des ex-FAR et des Interahamwe rwandais se trouvant en RDC.
- La mise en place d' une Commission d' amnistie ougandaise avec un siège à Béni (Nord-est de la RDC) pour sensibiliser et permettre aux combattants de l' ADF/NALU de profiter de l' amnistie décrétée par le Gouvernement de Kampala pour ceux qui acceptent de déposer les armes et de rentrer au pays.
- La mise en place, dès 2004, d' un cadre de concertation entre la RDC, le Rwanda et l' Ouganda rejoints ultérieurement par le Burundi, à savoir la Commission mixte tripartite plus un, avec la médiation des États-Unis d' Amérique. Cette commission se réunit tous les trois mois au niveau des ministres des affaires étrangères avec l' objectif de favoriser la résolution de différends par des négociations. En juillet 2005, elle a donné un ultimatum aux rebelles rwandais des FDLR pour déposer les armes et faute de réponse positive, elle a recommandé au Conseil de sécurité de l' Onu et à l' Union africaine de prendre des sanctions ciblées contre leurs leaders. Par ailleurs, cette Commission a permis la mise en place, en mars 2006, d' une Cellule de fusion du renseignement, basée à Kisangani (RDC), et qui permet aux 4 pays d' échanger les informations sur les groupes armés opérant à l' Est de la RDC.
- Un ultimatum adressé aux FDLR en juin 2005 par le Gouvernement congolais leur ordonnant de rentrer dans leur pays. Celui-ci n' a pas été suivi d' effet à l' exception des opérations conjointes FARDC-Monuc pour déloger ces combattants des villages qu' ils occupaient dans les deux Kivu mais sans les rapatrier de force. Cet ultimatum s' inscrit dans le cadre des pressions exercées sur les FDLR après leur réticence, voir leur refus, de mettre en œuvre leur déclaration faite le 31 mars 2005 à Rome où leurs responsables avaient annoncé un cessez-le-feu unilatéral et la volonté des FDLR de déposer les armes et de rentrer au Rwanda. La Monuc avait accueilli favorablement cette déclaration en ouvrant six sites de transit pour les combattants démobilisés avant leur retour au Rwanda mais ils sont restés vides.
- L' Union africaine a annoncé à plusieurs reprises en 2005 sa volonté de mettre en place et de déployer une force militaire chargée de désarmer les rebelles rwandais des FDLR basés à l' Est de la RDC. Une mission d' évaluation des besoins a été envoyée en RDC et dans les pays voisins en décembre 2005 mais

peu d' informations ont circulé sur la suite à y donner. Cette annonce aura contribué à augmenter la pression sur ces groupes pour qu' ils acceptent un désarmement volontaire mais sa mise en œuvre reste problématique eu égard aux difficultés logistiques et financières que rencontre l' Union africaine dans le déploiement de ses opérations de maintien de la paix.

D' une façon générale, les statistiques des personnes qui ont bénéficié du programme DDRRR de la Monuc témoigne de la nécessité de redynamiser les actions menées ou de revoir l' approche volontariste suivie jusqu' ici.

Figure 1 : Statistiques des membres des groupes armés étrangers rapatriés[19] au 21 mars 2006

Nationalité des rapatriés	Ex-combattants	Civils	Total	Combattants tués	Civils tués	Total tués
Rwandais	4 415	4 203	8 618	43	0	43
Ougandais	406	276	682	99	0	99
Burundais	3 605	124	3 729	8	0	8
Total	8 426	4 603	13 029	150	0	150

Même si les statistiques sur les combattants de différents groupes étrangers sont basées sur des estimations, ces chiffres illustrent les maigres résultats atteints par le programme DDRRR. Selon l' Onu, le nombre de combattants étrangers en RDC est actuellement estimé entre 8 000 et 9 000, dont 5 000 dans le Nord-Kivu et 3 000 à 3 500 dans le Sud-Kivu. La plupart appartiennent aux rebelles rwandais des FDLR, mais il faut mentionner aussi 600 membres de l' ADF/NALU[20] (Ouganda) et un petit nombre, quelques centaines seulement, des Forces nationales de libération (FNL) du Burundi qui n' ont pas encore regagné leur pays[21]. Si la moitié des 8 426 combattants rapatriés étaient des rwandais, leur proportion reste faible par rapport à leur effectif total estimé entre 10 000 et 15 000 combattants.

En réalité, certains combattants rwandais, notamment leurs leaders, sont soupçonnés d' avoir participé au génocide de 1994 et craignent d' être poursuivis par la justice une fois rentrés. Ainsi ils empêchent leurs troupes de rentrer au pays pour garder une monnaie d' échange en réclamant entre autres des négociations politiques avec le gouvernement de Kigali. Par contre, le rapatriement de la plupart des combattants burundais est lié au succès du processus électoral de 2005 qui a vu la mise en place des institutions démocratiques avec la victoire d' un des groupes rebelles qui avait sa base arrière au Sud-Kivu.

III. Conclusion : Tirer les leçons pour relever les défis

Une analyse des actions réalisées en matière de DDR et de DDRRR au cours des trois années de la transition congolaise permet d' identifier des acquis et des défis qui restent à relever. Ceux-ci méritent une attention particulière non seulement dans le contexte électoral actuel mais aussi et surtout dans la reconstruction postélectorale.

Les défis du programme DDR

Pour consolider les acquis du DDR, la CONADER et ses différents partenaires devraient

s' atteler à relever les défis suivants :

(a) *La lutte contre les afflux de nouvelles armes dans les provinces de l' Est.* Le nerf même du désarmement est de parvenir à une réduction substantielle des armes en circulation et de leur détention par des personnes ou des groupes irréguliers. Par conséquent, les afflux de nouvelles armes peuvent compromettre sérieusement les résultats attendus du processus. En dépit de l' embargo imposé par les Nations unies sur les armes à destination des régions de l' Est[22] , puis sur l' ensemble du pays[23] , les afflux de nouvelles armes[24] continuent d' inonder l' Est du pays. Pour ce faire, les mécanismes de contrôle mis en place par le Conseil de sécurité doivent être renforcés et les sanctions doivent être appliquées par le comité des sanctions pour dissuader tous ceux qui violent les dispositions de ces résolutions.

(b) *Le désarmement des civils et la mise en place d' une approche communautaire du désarmement.* Des efforts doivent être consentis pour parvenir à la collecte des armes détenues par des civils. Dans les provinces de l' Est du pays, des quantités importantes d' armes ont été distribuées aux civils suivant des critères ethniques. Pire encore, la constitution de milices à base ethnique a fait qu' à certains égards, les armes n' appartiennent pas seulement à leurs détenteurs [miliciens], mais également à la communauté que ces miliciens sont censés protéger. S' agissant particulièrement de l' Ituri, et dans une moindre mesure du Sud et du Nord-Kivu, l' adoption d' une approche pour un désarmement communautaire serait indispensable.

(c) *La nécessité d' accélérer le processus de recensement des combattants des FARDC.* Celle-ci est d' autant plus capitale qu' elle permettra à la CONADER de réajuster ses prévisions initiales et de planifier la fin des opérations du désarmement et de la démobilisation. Par conséquent, une réaffectation des ressources financières serait envisageable. Une partie des ressources financières destinée au désarmement et à la démobilisation pourrait être réaffectée à la composante de réinsertion en essayant de tenir davantage compte de la situation des personnes à charge des ex-combattants.

(d) *L' exigence d' empêcher la naissance de nouvelles rébellions.* Alors que s' effectue le départ effectif des combattants de structures militaires par le processus du DDR, ils s' opèrent simultanément de nouveaux recrutements et de nouvelles rébellions naissent à l' Est du pays. En juillet 2005, l' Ouganda aurait aidé les chefs de différentes milices armées de l' Ituri à mettre en place un mouvement rebelle connu aujourd' hui sous le nom du Mouvement des révolutionnaires Congolais (MRC)[25] qui s' est récemment illustré par plusieurs attaques contre les positions des FARDC et de la Monuc qui sécurisent différentes localités en Ituri. À ce propos, la forte propension à la démobilisation, démontrée plus haut, pourrait cacher l' intention réelle de certains combattants, à savoir, retourner à la vie militaire à travers les structures de nouvelles rébellions ou dans des troupes qui résistent au brassage. Ainsi, des pressions doivent être exercées sur des responsables des ex-mouvements rebelles pour qu' ils encouragent les troupes qui résistent au processus de brassage et d' intégration dans l' armée, d' une part, et sur les pays qui soutiennent ces rébellions, d' autre part.

(e) *La centralisation des données du PNDDR et de la phase intérimaire et leur partage entre les différents acteurs du processus.* La constitution d' une banque unique des données accessibles à tous les opérateurs du processus et d' autres personnes intéressées est indispensable. Il est également nécessaire que les

données sur les désarmés, les démobilisés et les réinsérés, voire les candidats à l'intégration dans l'armée, soient partagées entre la SMI, la CONADER et la MONUC pour une gestion efficace du processus.

(f) *Accroître la cohérence et la bonne gestion des actions menées.* D'une part, la CONADER devrait s'attacher à s'assurer de la cohérence entre les trois phases principales du processus : le désarmement, la démobilisation et la réinsertion. Elle devrait promouvoir la concertation et la recherche des synergies entre les acteurs locaux, nationaux et internationaux intervenant dans la réalisation de différents projets. D'autre part, la bonne gestion des fonds du programme à tous les niveaux est une condition indispensable à la fois pour la pérennité des actions et pour s'assurer de l'appui des donateurs à moyen et long termes.

Les enseignements importants du DDRRR

Le bilan mitigé des réalisations du programme DDRRR au cours des cinq dernières années illustre les limites de l'approche volontariste qui a été privilégiée jusqu'à présent. Or, si l'on sait que les groupes armés rwandais (les FDLR) et ougandais (ADF/NALU, LRA) basés en RDC sont opposés aux gouvernements en place, et que certains de leurs leaders sont soupçonnés de crimes contre l'humanité commis dans leur pays d'origine, on comprend pourquoi ils ne semblent pas très motivés pour répondre aux pressions de la Monuc et de la Communauté internationale pour un désarmement volontaire. D'autres facteurs jouent un rôle.

Le retard accumulé dans la réforme du secteur de la sécurité (SSR) en RDC a également un impact négatif sur le programme DDRRR. En effet, seules 12 brigades de l'armée sont aujourd'hui formées alors qu'il en faudrait au moins 18 pour assurer l'ordre et la sécurité sur l'ensemble du territoire. Plusieurs de ces 12 brigades ne sont pas suffisamment équipées et vivent dans la précarité[26]. Dans ces conditions, elles ne sont pas en mesure de faire face à des groupes armés aguerris par plus de dix années de guérillas dans les forêts congolaises.

La non-application des résolutions prises à l'encontre des groupes armés rwandais et ougandais est aussi un autre facteur important. En effet les différentes annonces d'ultimatums pour un désarmement volontaire et sans condition et la volonté maintes fois affichée de recourir à la force ont progressivement donné l'impression que la communauté internationale n'avait pas la volonté politique suffisante ni les moyens de mettre fin à l'action de ces groupes armés qui sont l'une des causes de l'instabilité dans la région des Grands Lacs.

Face aux maigres résultats du programme DDRRR et à l'urgence de renforcer la sécurité à l'Est de la RDC dans le contexte électoral actuel, l'option d'un recours à la force pour désarmer et rapatrier les combattants rwandais et ougandais dans leurs pays est de plus en plus envisagée. Elle comporte néanmoins un triple risque que le Conseil de sécurité et la Monuc ne sont peut-être pas prêts à prendre alors que les FARDC ne sont pas encore en mesure de mener de grandes opérations de façon autonome. Le premier risque est celui des pertes en vies humaines qui pourraient avoir lieu si les combattants ripostaient à l'offensive de la Monuc pour les désarmer et les rapatrier de force. Or, l'Onu est de plus en plus réticente à s'engager dans des opérations d'imposition de la paix parce que les États contributeurs de troupes lui demandent des comptes en cas de décès de leurs soldats. Deuxièmement, les représailles organisées, en 2005 notamment, sur les populations civiles par les combattants des FDLR dans les deux Kivu à l'occasion des opérations conjointes des FARDC et de la Monuc dans les zones qu'ils contrôlent font que ces derniers hésitent à lancer des opérations de grande

envergure. Enfin, toute opération de désarmement par la force risque de faire des victimes indirectes dans la mesure où les différents groupes sont installés dans les zones habitées par des citoyens congolais et utilisent notamment leurs femmes et leurs enfants, comme des boucliers humains. Comme l'indique le Secrétaire général de l'Onu dans son rapport au Conseil de sécurité, la Monuc s'est déjà heurtée à ces deux dernières difficultés[27].

Dans ce contexte, le principal défi du programme DDRRR réside dans l'identification d'une approche ferme mais opérationnelle. Plus précisément, il appartient au Gouvernement de la RDC et à la Monuc de trouver un équilibre entre d'une part, une démarche volontaire basée sur la sensibilisation, et d'autre part, les opérations de désarmement forcé. Dans cette perspective, la collaboration des pays d'origine des combattants, l'Ouganda et le Rwanda notamment, reste capitale. Il en va non seulement de la sécurité des élections congolaises mais aussi de la consolidation de la paix postélectorale. Sans le désarmement des groupes armés étrangers, l'Est de la RDC sera encore instable pour longtemps et la stabilité régionale restera fragile.

[1] Pamphile Sebahara, *La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo*, Note d'Analyse, GRIP & Fondation Friedrich Ebert, 13 mars 2006 : <http://www.grip.org/bdg/g4600.html>

[2] Military observers (Observateurs militaires)

[3] La résolution 1493 du 28 juillet 2003 demande à la MONUC d'assister le Gouvernement de la transition dans ses différents programmes.

[4] MONUC, « Ituri, le temps de la paix », in *MONUC Magazine*, mai-juin 2005, n° 23, p. 8.

[5] Plan d'opérations conjointes (POC), §3.

[6] Les combattants de la catégorie 1 sont ceux dont les mouvements sont signataires de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka (ex-Gouvernement, RCD-Goma, MLC, RCD-ML, RCD-N) et de l'Accord global et inclusif (Mai-Mai).

[7] Les combattants de la catégorie 2 sont ceux qui appartiennent aux mouvements signataires des Accords de Dar es-Salaam du 16 mai 2003 (PUSIC, UPC, FNI/FRPI, FAPC, FPDC) alors que la catégorie 3 est constituée de combattants non signataires de différents accords, et enfin, les combattants et groupes isolés et les combattants congolais à l'extérieur de la RDC forment la catégorie 4.

[8] « Un combattant est toute personne de nationalité congolaise, qui n'est pas poursuivie pour crime de guerre et qui a servi dans les conflits armés en RDC entre octobre 1996 et mai 2003 (Signature de l'Accord de Dar es-Salaam) dans une force ou un groupe armé en qualité de membre actif », *PNDDR*, § 63.

[9] L'excédentaire du processus de restructuration et de l'intégration de l'armée est tout combattant apte non repris à la fin des différentes étapes du processus de sélection militaire pour incorporation dans l'armée nationale restructurée et intégrée.

[10] CONADER, *Rapport mensuel*, mars 2006.

[11] Les EAFGA seront séparés des adultes et suivront un processus spécifique pour eux. (Cf. *Manuel des opérations*, section 6).

[12] Interview du Général Pierre Michel Joanna, chef de l'EUSEC, accordée à Oscar Mercado et Michel Smitall le 16 mars 2006 : voir <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LSGZ-6MYEE4?OpenDocument>

[13] IRIN, « DRC : Army suspends demobilisation, disarmament », IRINNEWS, 7 juillet 2006.

[14] Le texte de l' Accord de Lusaka est disponible sur : <http://www.grip.org/bdg/g1701.html>

[15] Le MLC et le RCD ont signé l'accord respectivement le 1er août et le 31 août 1999.

[16] Les combattants rwandais, à savoir les ex-Forces Armées Rwandaises (FAR) et les milices hutu *Interahamwe* et dans une moindre mesure les combattants ougandais des Forces alliées démocratiques / Armée nationale pour la libération de l'Ouganda (ADF/NALU) sont les plus nombreux.

[17] Pamphile Sebahara, MONUC : *les défis d' une mission de maintien de la paix*. Note d' analyse, GRIP & Fondation Friedrich Ebert, 19 août 2005 : <http://www.grip.org/bdg/g4582.html>

[18] Les ex-FAR et les milices hutu Interahamwe se trouvant à l' Est de la RDC se sont regroupés dans l' organisation FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda) et sont aujourd' hui connues sous cette appellation.

[19] Source : Monuc/ Section DDR.

[20] Les combattants de l' ADF/NALU sont situés sur les flancs montagneux du Mont Ruwenzori au Nord-Kivu. Arrivés d' Ouganda en 1986, ils sont aujourd' hui constitués en majorité de jeunes congolais recrutés sur place selon des sources crédibles telles que la Monuc/DDR.

[21] Nations unies, *Rapport présenté par le Secrétaire général en application des paragraphes 10 et 14 de la résolution 1649 (2005) du Conseil de sécurité*. S/2006/310. 22 mai 2006, p. 2.

[22] Résolution 1493 du 28 juillet 2003 du Conseil de sécurité des Nations unies.

[23] Résolution 1596 du 18 avril 2005 du Conseil de sécurité des Nations unies.

[24] Lire entre autres Amnesty international, *République démocratique du Congo : flux d' armes à destination de l' Est*, Londres, juillet 2005 ; les Rapports du Groupe d' experts des Nations unies chargé de veiller au respect de l' embargo sur les armes à destination de la RDC. S/2004/551 du 15 juillet 2004 et S/2005/30 du 25 janvier 2005.

[25] Pamphile Sebahara, RDC : *Report des élections et enjeu des groupes armés à l' Est*, Note d'analyse, GRIP/Fondation Friedrich Ebert, 21 septembre 2005 : <http://www.grip.org/bdg/g4584.html>

[26] Pamphile Sebahara, *La réforme du secteur de la sécurité en RDC*, Note d' Analyse, *op. cit.*

[27] Nations unies, *Rapport présenté par le Secrétaire général en application des paragraphes 10 et 14 de la résolution 1649 (2005) du Conseil de sécurité*. S/2006/310. 22 mars 2006.