

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : Le cas de la MONUSCO

DÉCEMBRE 2021



STIMSON

Le 23 novembre 2021, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier virtuel sur le mandat et la stratégie politique de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Cet atelier faisait partie d'une série portant sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux hiérarchiser, ordonnancer et ancrer dans une stratégie politique les activités prévues dans les mandats des opérations de paix. C'est la troisième année consécutive au cours de laquelle ces partenaires ont tenu des débats destinés à faciliter les négociations relatives au mandat confié à la MONUSCO. Le présent compte rendu de réunion a été corédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat mené selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les points de vue de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale allemande.

Introduction

En décembre 2021, on s'attend à ce que le Conseil de sécurité de l'ONU renouvelle le mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Les débats portant sur le mandat de la MONUSCO s'engagent à un moment crucial pour le pays comme pour la mission. L'évolution récente de la situation politique a imprimé un nouvel élan aux efforts déployés par le Gouvernement congolais pour mettre en œuvre son programme de réforme global, mais la compétition politique et le climat d'insécurité qui persistent dans la région est du pays présentent de sérieux risques. La présence de l'ONU en République démocratique du Congo (RDC) subit également une reconfiguration importante sous l'effet de la transition échelonnée et progressive de la MONUSCO.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé conjointement une table ronde virtuelle le 23 novembre 2021. Cette réunion a permis aux États Membres, à des parties prenantes de l'ONU, à des représentants de la société civile et à des experts indépendants d'échanger des vues sur la façon dont ils évaluent la situation en RDC, en toute franchise et dans un esprit de collaboration. Les délibérations qu'ils ont ainsi menées visaient à aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions plus éclairées sur la hiérarchisation et l'ordonnancement du mandat de la MONUSCO, ainsi que sur l'orientation stratégique de cette mission et sur ses activités sur le terrain.

Plusieurs participants ont reconnu que le mandat de la MONUSCO est toujours pertinent compte tenu du contexte actuel de la RDC et qu'il reflète le soutien nécessaire que l'ONU peut fournir à ce pays¹. Compte tenu du fait que le retrait de la MONUSCO de ce pays se poursuit, les délibérations ont porté sur les façons de renforcer les efforts déployés par la mission et d'encourager d'autres partenaires à fournir un soutien tout en assurant que son mandat reste efficace, réaliste et réalisable. Pour attendre ces objectifs, la mission devra probablement se concentrer sur les priorités suivantes pendant le prochain cycle de son mandat :

En ce qui concerne le mandat en général :

- Maintenir la protection des civils en tant que priorité de base et promouvoir la stabilisation et le renforcement des institutions de l'État au moyen

¹ Résolution 2556 du Conseil de sécurité de l'ONU (18 décembre 2020), document des Nations Unies S/RES/2556.

- de réformes;
- Se prononcer en faveur du programme d'action du gouvernement (2021–2023) et du plan de transition de la mission, en se reportant à la Résolution 2594 sur les transitions des opérations de paix chaque fois que cela semblera approprié;
- Renforcer les attentes relatives à un cadre inclusif pour l'engagement d'un dialogue politique; et
- Assurer l'équilibre entre l'appui aux préparatifs des élections et le soutien aux réformes de la gouvernance.

En ce qui concerne le processus de transition :

- Maintenir le budget, les ressources et les capacités de la mission pendant toute l'année 2022 compte tenu des nombreux besoins à satisfaire et des nouveaux défis à relever en matière de protection;
- Continuer d'assurer la participation de la société civile aux activités du groupe de travail conjoint sur la transition de la MONUSCO et procéder à des consultations périodiques avec divers acteurs de la société civile dans les zones affectées par les conflits, en veillant à inclure les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés; et
- Encourager l'augmentation du financement de l'équipe de pays de l'ONU pour faciliter la transition graduelle au niveau des tâches à accomplir.

En ce qui concerne la protection des civils :

- Continuer de renforcer les systèmes d'alerte précoce et d'intervention rapide de la mission;
- Intensifier les opérations conjointes entreprises avec les forces armées congolaises dans les provinces de l'est affectées par les conflits, conformément à la Politique de diligence voulue de l'ONU en matière de droits de l'homme;
- Continuer d'investir dans la capacité de la Brigade d'intervention de la force pour atténuer les menaces asymétriques à la sécurité;
- Maintenir la capacité de se déployer de manière souple pour faire face aux menaces en matière de protection dans les zones où la mission ne conserve pas une présence physique pour assurer une protection; et

- Continuer d'assurer la coordination avec l'équipe de pays de l'ONU en ce qui a trait aux activités destinées à promouvoir le dialogue et la mobilisation, ainsi que pour collaborer à la création d'un environnement protecteur.

En ce qui concerne la stabilisation et les réformes du secteur de la sécurité :

- Concentrer les ressources et les activités sur les mesures promouvant la mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement congolais (2021–2023) et sur la progression vers les jalons posés dans le plan de transition de la mission, et fixer les principales priorités pour 2022.

Analyse du conflit

Le paysage politique de la RDC a été en constante évolution en 2021. La confirmation, en avril 2021, d'une nouvelle majorité parlementaire connue sous le nom d'Union sacrée de la nation a mis un terme à l'accord de partage du pouvoir entre l'actuel président, Félix Tshisekedi, et son prédécesseur, Joseph Kabila. Soutenu par un gouvernement unifié, Tshisekedi a lancé un programme de réformes visant expressément à renforcer les institutions du pays chargées de la sécurité et de la justice tout en déclarant simultanément l'imposition de la loi martiale dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri afin de faire face à la dégradation des conditions de sécurité. Les défis à surmonter en matière de protection persistent dans une grande partie de l'est de la RDC, ce qui est notamment dû à l'intensification des attaques lancées par des milices armées telles que l'Alliance des forces démocratiques (ADF) et la Coopérative pour le développement du Congo (CODECO). Cette dynamique rend plus pressants encore les besoins humanitaires déjà importants auxquels le pays doit faire face.

Dynamique politique

Une grande partie du premier mandat de Tshisekedi a été passée à naviguer entre les écueils résultant de la difficile coalition politique mise en place avec l'ancien président Kabila et le Front commun pour le Congo (FCC). Tshisekedi a annoncé la fin de cette coalition en décembre 2020

et s'est employé, au cours des mois qui ont suivi, à faire des propositions de candidature et à obtenir l'approbation des instances parlementaires pour la constitution d'une nouvelle équipe ministérielle comprenant 57 membres. Après l'approbation de cette mesure en avril 2021, Tshisekedi a annoncé un nouveau programme d'action qui se déroulerait de 2021 à 2023. Ce programme est fondé sur l'établissement de la sécurité dans les provinces de l'est par le biais de mesures de protection des civils, la neutralisation des groupes armés, la mise en place d'un nouveau programme de désarmement, démobilisation, réintégration communautaire et stabilisation (PDDRCS), l'adoption de réformes du secteur de la sécurité, de la justice et de l'état de droit, le lancement de nouveaux programmes de développement, et les préparatifs du cycle électoral de 2023².

Les participants ont débattu des possibilités et défis qui se faisaient jour dans ce paysage politique. Certains intervenants ont appelé l'attention sur la création du programme PDDRCS par le gouvernement, la mise en place d'une commission nationale « vérité et réconciliation », et le renforcement de la collaboration stratégique avec des partenaires régionaux, autant d'initiatives montrant de manière incontestable que des progrès sont accomplis. D'autres ont fait remarquer que le nouveau gouvernement s'est engagé à améliorer ses relations avec la MONUSCO et la communauté internationale d'une manière plus large, en notant que son programme d'action s'aligne étroitement sur les priorités définies à l'échelle internationale pour promouvoir la stabilisation et le développement du pays. Ces faits nouveaux offrent à l'ONU et à d'autres partenaires internationaux des possibilités de contribuer à maintenir l'impulsion politique et de fournir un soutien concret au programme de réformes du gouvernement.

D'autres se sont toutefois exprimés de manière plus prudente. Bien que l'Union sacrée ait inspiré un certain optimisme en raison de son caractère relativement inédit, les participants ont souligné que ses progrès ne pourraient être évalués qu'après qu'elle aurait eu davantage de temps pour mener à bien les

réformes envisagées. Selon un participant, son aptitude à le faire dépendra de la diminution des affrontements entre les factions au sein de la coalition au pouvoir.

Les participants ont également appelé l'attention sur la concurrence politique de plus en plus vive que se livrent les parties en lice pendant la période précédant la tenue des élections nationales et locales de 2023. Au cours des derniers mois, la MONUSCO a joué son rôle d'entité capable d'offrir ses bons offices pour établir des contacts avec la commission électorale nationale, des fonctionnaires gouvernementaux, les partis politiques et les organisations de la société civile sur le cycle électoral prévu, ce qui a amené les parties prenantes à reconnaître largement à quel point il importe de respecter le calendrier électoral. Toutefois, les débats politiques houleux qui se sont engagés sur les lois électorales de la RDC, la controverse suscitée par les nominations à la commission électorale et la concurrence politique de plus en plus vive donnent à penser que les élections de 2023 pourraient être une source importante de tensions politiques et sociétales en 2022³. Certains participants ont également exprimé des inquiétudes sur le fait que la place de plus en plus grande prise par les élections dans l'esprit du public risquait de détourner l'attention et les ressources, aux niveaux national et international, qui étaient jusqu'alors consacrées au programme d'action du gouvernement.

La nécessité de renforcer les systèmes de justice, l'état de droit et les institutions de l'État a également été mise en lumière pendant l'atelier. Certains participants se sont réjouis que le nouveau gouvernement ait accordé un degré de priorité relativement élevé à la justice et ont reconnu que la création d'une commission conjointe entre le gouvernement et l'ONU constituait une première étape franchie sur la voie menant à la mise en place de la commission nationale sur la justice transitionnelle et la réconciliation⁴. D'autres participants ont souligné que le programme PDDRCS était un élément clé du programme d'action du gouvernement, car il allait montrer que les efforts de réconci-

2 Conseil de sécurité de l'ONU, *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2021/587, 21 juin 2021, par. 4.

3 David Zounmenou, « Will the DRC's 'Sacred Union' Deliver Electoral Reform? » (L'Union sacrée va-t-elle mener à bien la réforme électorale en RDC?), Institut d'études de sécurité, août 2021; document des Nations Unies S/2021/857, p. 4.

4 Résolution 48/20 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (13 octobre 2021), document des Nations Unies A/HRC/RES/48/20, par. 21.

liation et de réintégration déployés par les collectivités méritaient plus d'attention que l'intégration des anciens combattants dans les organismes de sécurité du gouvernement.

Dynamique du conflit armé et protection des civils

Les conditions de sécurité dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu se sont détériorées au cours des derniers mois en raison de la violence intercommunautaire et de l'intensification des attaques perpétrées par des groupes armés, certaines d'entre elles pouvant avoir été lancées en réaction à l'imposition de la loi martiale par le gouvernement en mai. Les attaques fréquentes commises par l'ADF, la CODECO et d'autres milices armées ont donné lieu à des décès de civils, des violations des droits de l'homme, des enlèvements et des mouvements de personnes déplacées. La MONUSCO a signalé que près de 96 % des violations des droits de l'homme commises entre juin et juillet 2021 se sont produites dans ces provinces affectées par les conflits⁵. La mission a en outre estimé que les milices armées étaient responsables d'environ 49 % de toutes les violations des droits de l'homme recensées, tandis qu'environ 32 % d'entre elles étaient imputables aux forces de sécurité de l'État⁶. Les actes de violence sexuelle liés au conflit et perpétrés tant par les groupes armés que par les forces étatiques constituent toujours un problème tenace, les provinces du Sud-Kivu et du Nord-Kivu détenant le record du nombre de ces incidents entre juin et juillet (36 % et 21 %, respectivement)⁷. Et bien que la situation en matière de sécurité se soit apparemment améliorée dans la province du Tanganyika (la région dont la MONUSCO prévoit se retirer vers le milieu de 2022), la mission a continué d'observer que des incidents et embuscades isolés à caractère criminel étaient commis. Néanmoins, on peut constater que des progrès sont globalement accomplis en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme en RDC ayant signalé une baisse du

taux national de violations des droits de l'homme par rapport à la période précédente⁸.

Selon un participant, les efforts de protection des civils devraient porter avant tout sur la neutralisation des groupes armés par les composantes militaire et non militaire de la mission. Celle-ci continue de mettre en œuvre une stratégie multidimensionnelle de protection des civils axée sur une mobilisation et un dialogue politique réguliers, des opérations militaires (y compris des offensives menées contre les groupes armés par l'entremise de la Brigade d'intervention de la force), des réponses aux menaces contre les activités de protection, le soutien aux forces armées et à la police congolaises, et les efforts de stabilisation destinés expressément à renforcer la capacité de l'État et l'état de droit. Le processus de transition a en outre amené la mission à modifier la façon dont elle entreprend ses activités de protection dans les zones dont elle se prépare à se retirer, en se concentrant moins sur la protection physique, et davantage sur la collaboration avec les acteurs étatiques, la société civile (y compris les organisations dirigées par des femmes et des jeunes) et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies pour renforcer l'environnement de protection. Cela étant, les participants ont exhorté la MONUSCO à continuer de faire preuve de souplesse dans la projection de ses forces (notamment dans les zones où elle n'assure plus une présence permanente) à mesure que les conditions de sécurité continuent d'évoluer.

Il est intéressant de noter que selon les indications fournies par certains participants, les civils, les agents de maintien de la paix de l'ONU et les acteurs humanitaires exerçant leurs activités dans les provinces affectées par les conflits doivent faire face à des attaques asymétriques plus fréquentes par rapport aux années précédentes. Ils ont appelé tout spécialement l'attention sur l'utilisation d'engins explosifs artisanaux (EEA), une tactique qui est de plus en plus souvent privilégiée par l'ADF et dont la dénonciation figure en bonne place dans le tout dernier rapport du Secrétaire

5 Conseil de sécurité de l'ONU, *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations S/2021/807, 17 septembre 2021, par. 21.

6 Conseil de sécurité de l'ONU, *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations S/2021/987, 1^{er} décembre 2021, par. 20.

7 Document des Nations Unies S/2021/807, par. 58.

8 Document des Nations Unies A/HRC/RES/48/20, par. 19.

général sur la MONUSCO⁹. Bien que quelques participants aient maintenu que la mission disposait des compétences et ressources nécessaires pour savoir quoi faire en présence d'EEA, cette tendance peut exiger une attention accrue si elle se maintient. Cette évolution des situations menaçantes, à laquelle les opérations de maintien de la paix de l'ONU menées en République centrafricaine et au Mali ont également été confrontées récemment, présentera probablement des défis aussi inédits qu'inattendus pour la MONUSCO au cours des prochains mois.

Les participants ont par ailleurs mis l'accent sur l'importance de la collaboration régionale en tant que moyen de faire face aux réseaux et à la dynamique transnationaux qui permettent aux groupes armés d'exercer leurs activités. Conscient de cette dynamique, le Gouvernement congolais s'est efforcé d'améliorer ses relations dans la région. La RDC a participé activement au Groupe de contact et de coordination, coalition de représentants des services de renseignement et de sécurité du Burundi, de l'Ouganda, de la RDC, du Rwanda et de la Tanzanie dont le mandat est de promouvoir les mesures non militaires destinées à mettre un terme aux menaces à la sécurité dans la partie orientale de la RDC en application de la Stratégie des Nations Unies pour la consolidation de la paix et la prévention et le règlement des conflits dans la région des Grands Lacs¹⁰.

En juillet 2021, le Groupe de contact et de coordination a adopté un plan d'action et créé un Centre conjoint de coordination des opérations en vue de la mise en œuvre de quatre priorités : 1) désarmement et rapatriement des milices armées par le recours à des approches relevant des collectivités, 2) neutralisation des réseaux d'approvisionnement en armes, de recrutement et de fourniture de moyens financiers, 3) renforcement des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), et 4) promotion de la coopération économique transfrontalière¹¹. Les

équipes de pays de l'ONU en Angola, au Burundi, en Ouganda, en RDC et au Rwanda ont également bénéficié du soutien du Fonds de consolidation de la paix pour créer des projets transfrontaliers. Certains participants ont considéré que ces efforts étaient essentiels pour réaliser des progrès concrets en ce qui concerne la réduction de l'insécurité et ont noté, à cet égard, que le Gouvernement congolais est incapable de s'attaquer aux causes régionales de l'insécurité en ne comptant que sur ses propres moyens.

Processus de transition de la MONUSCO

La MONUSCO subit actuellement une transition progressive et échelonnée suite à l'adoption de la résolution 2556 du Conseil de sécurité. Le processus de transition a été conçu en s'inspirant d'apports multiples, au nombre desquels les consultations périodiques qui ont eu lieu avec des organisations de la société civile congolaise. Il s'appuie aussi sur les bases mises en place par l'examen stratégique indépendant de la MONUSCO (dirigé par Youssef Mahmoud en 2019) et sur la stratégie conjointe sur le retrait progressif et échelonné de la MONUSCO (élaborée conjointement par la mission et le Gouvernement congolais en 2020). Dans le cadre de la première phase majeure du processus de transition, la MONUSCO a retiré son personnel en tenue des provinces du Kasai le 30 juin 2021 (bien qu'elle continue de soutenir les efforts de consolidation de la paix et de stabilisation qui s'y poursuivent)¹². Des plans sont maintenant prêts à être mis en œuvre en vue du retrait des troupes de l'ONU de la province du Tanganyika au plus tard à la fin du premier semestre de 2022, si les conditions de sécurité s'y prêtent¹³.

Le tout dernier rapport du Secrétaire général sur la MONUSCO contient une description d'un plan de transition détaillé qui est l'aboutissement des efforts déployés par un groupe de travail conjoint

⁹ Document des Nations Unies S/2021/807, par. 34–36, 78.

¹⁰ Conseil de sécurité de l'ONU, *Stratégie des Nations Unies pour la consolidation de la paix et la prévention et le règlement des conflits dans la région des Grands Lacs*, document des Nations Unies S/2020/1168, 4 décembre 2020.

¹¹ Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs organisée avec l'ONU et l'Union africaine, « Quatrième réunion des chefs des services de renseignement et de sécurité du Burundi, de la République démocratique du Congo, de la République-Unie de Tanzanie et du Rwanda — Communiqué final », 6 juillet 2021, par. 5.

¹² Document des Nations Unies S/2021/807, par. 62.

¹³ Security Council Report, « July 2021 Monthly Forecast—Democratic Republic of the Congo », 30 juin 2021.

formé par le Gouvernement congolais et la mission en juillet. Ce plan a été élaboré en procédant à des consultations systématiques entre la mission et l'équipe de pays de l'ONU, le gouvernement et les organisations de la société civile. Les participants ont salué cette initiative en affirmant qu'elle constituait une démonstration de l'engagement du gouvernement de rétablir les institutions de l'État et de protéger les civils dans toutes les régions du pays. Ce plan sert de feuille de route adoptée d'un commun accord par la mission et l'État sur les mesures à prendre pour aller de l'avant, en proposant une vision pour le retrait de la mission et en fournissant des calendriers et des jalons à utiliser pour évaluer les progrès accomplis sur le plan des résultats¹⁴. Pour que le retrait ait lieu, il faut réaliser les 18 objectifs faisant fonction de jalons et indicateurs d'appui que la MONUSCO doit prendre en compte entre 2021 et 2024. Le plan met résolument l'accent sur la protection des civils, les efforts de désarmement et de démobilisation, et les activités à mener à bien en collaboration avec les organismes, fonds et programmes de l'ONU (p. ex., stabilisation des communautés et rétablissement de l'autorité de l'État)¹⁵. Certains participants ont exhorté le Conseil de sécurité à s'abstenir de considérer que le plan de transition ou son calendrier actuel sont inévitables, mais à s'assurer plutôt que l'horizon temporel de la transition à effectuer par la MONUSCO pour quitter le pays (ou l'absence d'une telle transition) dépend de la mesure dans laquelle les indicateurs seront suivis.

Compte tenu des prochaines phases prévues dans le cadre de la transition, certains participants ont émis des idées sur la manière dont le retrait de la MONUSCO des provinces du Kasai pouvait servir à déterminer les préparatifs à entreprendre par la mission en vue d'organiser son retrait de la province du Tanganyika. Ils ont mis l'accent sur la nécessité d'assurer une planification précoce de la transition et ont souligné que les priorités de l'ONU devaient prendre en compte les besoins et aspirations des collectivités établies dans les zones

dont les agents responsables des opérations de maintien de la paix se retirent. Plusieurs intervenants ont également appelé l'attention sur l'intérêt que présentent les apports continus fournis par la société civile, en particulier quand il s'agit de suivre la mise en œuvre et les effets du plan de transition. D'autres ont estimé qu'il importe avant tout de veiller à ce que l'ONU dispose de ressources durables pendant le processus de transition. Un participant a découragé le Conseil de sécurité de réduire les niveaux autorisés d'effectifs en tenue de la mission, en soulignant que la MONUSCO a besoin de toutes les ressources disponibles pour mettre le plan de transition en œuvre. Un autre a encouragé les partenaires internationaux à investir davantage de ressources financières dans les projets de consolidation de la paix et de stabilisation dans les zones dont la mission s'est déjà retirée, notamment en renforçant le soutien accordé à l'équipe de pays de l'ONU.

Situation humanitaire

Les activités de la MONUSCO en RDC sont rendues plus difficiles par la dégradation de la situation humanitaire. Il y a actuellement plus de 5,2 millions de personnes déplacées dans le pays, ce qui représente une augmentation de 1,3 million de personnes depuis 2020 et est dû à une combinaison d'actes de violence armée et de catastrophes naturelles¹⁶. Et alors que la RDC héberge également 536 000 réfugiés originaires de pays voisins, le plan mis en œuvre par ce pays pour remédier aux problèmes humanitaires n'est toujours financé que dans une proportion inférieure à 40 %, ce qui suscite de graves préoccupations sur la façon dont la communauté internationale ou le Gouvernement congolais compte remédier aux conditions de vie médiocres et à l'augmentation de l'insécurité alimentaire¹⁷. Ces problèmes sont encore aggravés par la pandémie de COVID-19 qui persiste et par la flambée récente d'Ébola dans la province du Nord-Kivu, ce qui fragilise encore plus les systèmes de santé déjà limités dont dispose le pays¹⁸.

14 Document des Nations Unies S/2021/807, Annexe, par. 14–16.

15 Ibid., par. 19.

16 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « République démocratique du Congo », consultable à l'adresse <https://reporting.unhcr.org/drc/>; document des Nations Unies S/2021/807, par. 27.

17 Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), « République démocratique du Congo (DRC) », consultable à l'adresse <https://www.unocha.org/drc>; document des Nations Unies. S/2021/807, par. 27.

18 Document des Nations Unies S/2021/807, par. 29.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MONUSCO

En dernière analyse, les participants ont convenu que le mandat de la MONUSCO est toujours pertinent compte tenu du contexte propre à la RDC à l'heure actuelle, et qu'il reflète le soutien nécessaire que l'ONU peut fournir. Une grande partie des échanges de vues ont porté sur la façon de renforcer le processus de transition de la MONUSCO et de faire en sorte qu'il ne réduise ni n'altère l'aptitude de l'ONU à fournir un appui à ce pays.

Les participants ont proposé d'actualiser le mandat de la mission afin de tenir compte des progrès réalisés récemment dans sa transition et de l'évolution de la dynamique politique et sécuritaire du pays. Ils ont recommandé que le mandat exprime une réaction favorable au plan de transition de la MONUSCO et aux jalons adoptés à cet effet, et qu'il permette à la mission de mettre ce plan en œuvre d'une manière souple, intégrée et inclusive. Ils ont en outre souligné l'importance des mandats confiés à la mission en tant qu'entité capable d'offrir ses bons offices en encourageant le dialogue politique avant le cycle électoral de 2023 et en lançant un appel en faveur d'un soutien national et international destiné à aider le gouvernement à mettre son programme d'action en œuvre. D'autres ont proposé que la mission exerce le robuste mandat qui lui est confié en matière de protection des civils en se concentrant sur les provinces de l'est affectées par les conflits, tout en restant prête à réagir aux menaces à ses activités de protection dans les zones dont elle se retire. Les participants ont également lancé un appel en faveur de l'élaboration de programmes de stabilisation conçus pour exploiter et renforcer les capacités des acteurs nationaux (au nombre desquels les organisations locales dirigées par des femmes et des jeunes), de la MONUSCO et de l'équipe de pays de l'ONU.

Protection des civils

Les participants ont indiqué clairement que la protection des civils devait rester au cœur des activités de la MONUSCO en tant que priorité

stratégique primordiale pour elle. Les échanges de vues ont porté sur les moyens que le Conseil de sécurité peut utiliser pour aider la MONUSCO à maintenir l'équilibre entre un robuste mandat de protection des civils dans les provinces de l'est du pays et la nécessité d'appliquer diverses stratégies de protection dans les zones où la mission a réduit sa présence ou ne maintient plus d'effectifs en uniforme. Il a été suggéré que la mission continue de renforcer ses systèmes d'alerte précoce et d'intervention rapide, et qu'elle collabore étroitement avec les organisations nationales de la société civile pour suivre l'évolution de la situation en matière de droits de l'homme.

Certains participants ont encouragé la MONUSCO à entretenir d'étroites relations de coordination et de coopération avec l'équipe de pays de l'ONU afin de renforcer son action en faveur de la protection des civils pendant la transition¹⁹. Toutefois, nombreux sont ceux qui ont estimé que le niveau de protection physique que la MONUSCO peut fournir est fondamentalement différent de celui qui correspond à une présence de l'ONU sans personnel en tenue. Le succès de la transition de la MONUSCO dépendra par conséquent de l'aptitude du Conseil de sécurité à aider les parties prenantes congolaises et de l'ONU à s'adapter à cette réalité. À cette fin, il est essentiel que la mission collabore avec le Gouvernement congolais pour reprendre pleinement en main la fonction de protection des civils dans le pays. Certains participants ont toutefois fait remarquer que l'expérience que l'ONU a récemment connue au Soudan a fait apparaître les défis pratiques à surmonter par une mission de maintien de la paix qui quitte un pays quand le gouvernement est incapable d'assumer pleinement ces responsabilités.

D'autres ont estimé que la MONUSCO pouvait également intensifier les opérations conjointes menées avec les forces de sécurité congolaises, en particulier pour entreprendre de robustes opérations dans la partie orientale du pays, conformément à la Politique de diligence voulue de l'ONU en matière de droits de l'homme. Certains ont souligné que la MONUSCO devrait conserver des capacités de déploiement souple pour être en mesure de réagir rapidement aux menaces

¹⁹ Pour en savoir plus, voir Damian Lilly, « Considering the Protection of Civilians during UN Peacekeeping Transitions », International Peace Institute, janvier 2021.

survenant dans le domaine de la protection dans les parties du pays où elle ne maintient pas une présence physique à plein temps. Un participant a d'autre part suggéré que la MONUSCO continue d'aider la Brigade d'intervention de la force à mieux se préparer et à répondre plus efficacement aux menaces asymétriques à la sécurité. D'autres participants ont exhorté le Conseil à éviter de réduire les niveaux d'autorisation prévus pour la MONUSCO en ce qui concerne les effectifs militaires, les agents de police ou les personnels civils, en faisant valoir que ces capacités continuent d'être importantes pour aider la mission à exécuter son mandat de protection des civils pendant qu'elle reconfigure sa présence.

Soutien au processus de transition de la MONUSCO

Le renouvellement du mandat qui aura bientôt lieu offre une bonne occasion de consolider le soutien accordé par le Conseil de sécurité au processus de transition de la MONUSCO qui se poursuit. Certains ont estimé que le Conseil ne devait pas se contenter d'approuver le plan de transition, mais qu'il pouvait aussi se servir du mandat pour renforcer la fonction de consultation sous-jacente au plan en la contextualisant dans le cadre des conclusions de l'examen stratégique indépendant de 2019 et de la stratégie de transition conjointe de 2020. Un participant a fait valoir qu'il fallait se garder de réduire le budget de la MONUSCO compte tenu des difficultés qu'il faudra surmonter pendant le processus de transition. D'autres participants ont indiqué qu'à leur avis, le meilleur moyen de réaliser la seconde priorité stratégique de la mission, à savoir renforcer les institutions de l'État et promouvoir les réformes, consiste à mettre en œuvre le programme d'action du gouvernement et le plan de transition de la MONUSCO.

Eu égard aux processus consultatifs qui ont contribué à la création du plan de transition, la résolution que le Conseil compte adopter prochainement pourrait également encourager la MONUSCO à continuer de consulter régulièrement une constellation diversifiée d'ONG de toutes les régions de la RDC. Certains participants ont

souligné que ces organisations et initiatives menées par des collectivités, en particulier celles qui sont situées à l'extérieur de Kinshasa, sont les mieux placées pour indiquer les niveaux de risque existant dans certaines zones et qu'elles peuvent aider à suivre la mise en œuvre du plan de transition. Les participants ont été unanimes à estimer que la société civile devait continuer de faire partie du groupe de travail conjoint sur la transition.

D'autres parties du débat ont porté sur la façon dont le Conseil de sécurité peut profiter des négociations qui s'engageront bientôt sur le mandat pour soulever des questions délicates concernant le processus de transition. Tout en adressant leurs félicitations pour la formulation de jalons détaillés, deux participants ont émis l'avis que la mission ne pourrait probablement pas exécuter toutes les mesures prévues selon les indicateurs liés aux jalons avant le retrait qu'elle finirait tôt ou tard par entreprendre. Au lieu de cela, ils ont souligné que le gouvernement, le peuple congolais, la mission et le Conseil auraient probablement besoin d'aboutir à une série de dispositions plus nuancées reflétant leur compréhension de la façon dont il convenait de hiérarchiser les jalons, de rendre compte des progrès accomplis graduellement (mais non complètement), et d'utiliser ces mesures pour ajuster la transition en temps réel.

D'autres ont souligné qu'il importait que le Conseil et la MONUSCO coordonnent l'analyse, la planification et l'intégration conjointement avec d'autres parties prenantes dans le pays²⁰. La MONUSCO peut promouvoir une coopération plus étroite et étudier les possibilités d'établir des programmes de consolidation de la paix conjoints avec les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, ainsi qu'avec des organismes gouvernementaux et des organisations locales de la société civile, afin de remédier aux causes fondamentales et aux facteurs structureaux des conflits, tels que les tensions intercommunautaires. À cet égard, un débat s'est engagé sur la nécessité d'investir non seulement dans la mission, mais aussi dans les organismes, fonds et programmes de l'ONU pour les doter des ressources dont ils ont besoin pour

²⁰ Pour de plus amples données sur le contexte, voir la Résolution 2594 du Conseil de sécurité de l'ONU (9 septembre 2021), document des Nations Unies S/RES/2594.

faciliter le transfert graduel des tâches. Un intervenant a souligné les effets produits par les activités du Fonds de consolidation de la paix de l'ONU au cours de l'année écoulée et a encouragé le Fonds et les États Membres de l'ONU à augmenter leurs contributions affectées à la RDC.

Dialogue politique

Comme on peut prévoir que le niveau de l'attention consacrée aux élections de 2023 va augmenter au cours des mois à venir, les participants ont encouragé la MONUSCO à continuer de jouer le rôle politique proactif qui est le sien. Il sera probablement nécessaire que le mandat de la mission reflète l'évolution de l'environnement politique en RDC et qu'il renforce les possibilités offertes par l'Union sacrée en vue de la réalisation de réformes de la gouvernance. Les participants ont d'autre part noté que les activités de la mission, d'autres organismes de l'ONU et des partenaires dans ce domaine devaient s'inspirer des priorités énoncées par le gouvernement dans son programme d'action, et que la mission devait encourager la fourniture d'un soutien coordonné à ce programme de réforme.

Certains intervenants ont estimé que le mandat de la mission devait viser à établir un équilibre délicat : d'un côté, il faudra probablement qu'il confie à la mission la tâche de faciliter les préparatifs à prévoir pour les premières phases du cycle électoral et, d'un autre côté, il devra éviter de mettre trop l'accent sur le processus électoral au détriment d'autres réformes nécessaires dans les domaines de la sécurité, de l'économie et de la politique. Le Conseil de sécurité devrait montrer qu'il s'attend, plus que jamais, à ce que le Gouvernement congolais crée un cadre inclusif pour la tenue d'un dialogue politique et à ce qu'il mette en œuvre les réformes décrites dans le programme d'action pour la période 2021–2023.

D'autres participants ont souligné que le mandat devait encourager la poursuite des progrès réalisés dans le domaine des relations régionales. En particulier, la résolution qu'il est prévu d'adopter bientôt devrait mettre l'accent sur les progrès accomplis par le Groupe de contact et de coordination et prier le Gouvernement congolais de continuer d'accorder la priorité aux stratégies non militaires et axées sur les civils afin de lutter contre

l'insécurité dans la partie orientale de la RDC. Certains intervenants ont proposé que le Conseil de sécurité charge la MONUSCO de coordonner les mesures de soutien prises en faveur du programme d'action du gouvernement par les partenaires internationaux et les organisations multilatérales.

Conclusion

Les participants à l'atelier ont estimé que le mandat et les activités existantes de la MONUSCO la placent dans une position favorable pour promouvoir ses priorités stratégiques tout en gérant sa propre transition. Pour peu que l'environnement politique national s'améliore, même modestement, et vu l'évolution favorable des rapports de synergie qui existent entre le Gouvernement congolais, ses voisins et les partenaires internationaux, l'ONU a une bonne occasion de consolider ses progrès et d'en tirer parti pour l'avenir. Compte tenu des travaux réalisés lors de la tenue de cet atelier, les suggestions formulées sur les révisions à apporter au mandat de la MONUSCO peuvent notamment s'énoncer comme suit :

- Intégrer le plan de transition de la mission et les jalons qui y sont prévus au nouveau mandat;
- Veiller à ce que la mission ait le mandat et les ressources nécessaires pour entreprendre sa transition d'une manière souple, intégrée et inclusive;
- Profiter du fait que la mission peut offrir ses bons offices pour entretenir le dialogue entre les coalitions politiques avant le cycle électoral de 2023;
- Encourager les instances internationales et régionales à soutenir le programme d'action du Gouvernement congolais pour la période 2021–2023;
- Maintenir l'équilibre entre les responsabilités découlant de la présence de robustes moyens de protection dans la partie orientale de la RDC et la mise en œuvre d'approches souples et réactives vis-à-vis des fonctions de protection dans les autres parties du pays; et
- Hiérarchiser les approches inclusives et adoptées à l'initiative des communautés locales pour assurer la stabilisation et la justice transitionnelle.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York et à Manama (Bahreïn).

Le **STIMSON CENTER** est un centre de recherche sur les politiques libre de toute obédience et œuvrant à la résolution des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité et la prospérité du monde. Son programme de protection des civils dans les conflits s'assure le concours des décideurs, des praticiens et des collectivités sur le terrain afin de cerner les vides sécuritaires et de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances pour protéger les populations des sociétés déchirées par la guerre.

Le **SECURITY COUNCIL REPORT** a pour mission de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cette fin : il diffuse des documents d'information objectifs et de haute tenue sur les activités en cours du Conseil et de ses organes subsidiaires ; il réunit les parties prenantes pour approfondir l'analyse des questions dont le Conseil est saisi, ainsi que de ses méthodes de travail et de son fonctionnement ; il encourage la coopération du Conseil avec tous les États membres et avec la société civile ; et il développe la capacité des nouveaux participants à suivre les pratiques et procédures du Conseil à travers des programmes de formation et d'assistance. Indépendant et impartial, le SCR prône la transparence, mais sans prendre position sur les questions dont le Conseil est saisi.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA
TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org