

IPI

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE



STIMSON

Le 15 novembre 2022, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier 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 quatrième 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 et du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

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

DÉCEMBRE 2022

Introduction

En décembre 2022 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 négociations qui auront lieu entre les membres du Conseil se dérouleront alors que les combats reprennent entre les Forces armées de la RDC (FARDC) et le groupe rebelle M23. Et tandis que plusieurs initiatives diplomatiques sont entreprises au niveau régional, la situation humanitaire et en matière de sécurité ne cesse de se détériorer dans les provinces de l'est du pays, avec la persistance des menaces aux droits humains et à la protection des civils.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Security Council Report et le Stimson Center ont organisé conjointement une table ronde le 15 novembre 2022 afin de débattre du renouvellement du mandat de la MONUSCO. Cette réunion a permis aux États Membres, à des fonctionnaires de l'ONU, à des parties prenantes 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 terrain¹.

Les participants ont reconnu que la vision stratégique et les tâches prioritaires de la MONUSCO sont toujours pertinentes compte tenu de l'action globale entreprise par l'ONU dans le pays. Ils ont également souligné que le mandat actuel fournit à la mission les lignes directrices dont elle a besoin pour maintenir l'orientation stratégique qui lui a été donnée par le Conseil de sécurité, mais que certains aspects doivent être définis plus clairement pour qu'elle soit mieux en mesure de faire face à la crise en cours et aux nouvelles priorités à prendre en compte. Elle devra probablement s'attacher à maintenir l'équilibre entre les questions suivantes au cours du prochain cycle de son mandat :

- Renforcer ses capacités à accomplir des efforts de protection proactifs, robustes et mobiles dans l'est de la RDC;
- Comblent l'écart existant entre la réalité et les attentes manifestées au sujet de la protection des civils en faisant clairement savoir ce qu'elle peut accomplir dans le cadre de son mandat, de même qu'en définissant les

¹ Résolution 2612 du Conseil de sécurité de l'ONU (20 décembre 2021), document des Nations Unies S/RES/2612.

- limites du partenariat qu'elle est capable de maintenir avec les FARDC;
- Établir un dialogue constructif entre la MONUSCO et la force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est pour mettre un terme aux conflits et coordonner les opérations sur le terrain tout en encourageant le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme;
 - Soutenir les efforts déployés par le gouvernement pour se doter d'une capacité nationale destinée à lui permettre de mettre en œuvre son Programme de démobilisation, désarmement, réintégration communautaire et stabilisation (P-DDRCS);
 - Tirer parti de ses bons offices pour coordonner et harmoniser les processus de Luanda et Nairobi;
 - Encourager la mobilisation de la société civile en faveur de l'adoption d'un processus politique formel et de mesures visant à le rendre plus inclusif; et
 - Œuvrer avec les partenaires régionaux pour poser les bases d'accords bilatéraux équilibrés destinés à favoriser une coopération économique viable à long terme.

Analyse du conflit

La situation politique, humanitaire et en matière de sécurité en RDC s'est rapidement détériorée suite à la résurgence du M23 dans l'est du pays et aux opérations qu'il a menées avec succès en direction de Goma. Diverses initiatives diplomatiques entreprises au niveau régional sont en cours pour remédier à la persistance de l'insécurité causée par les combats entre les FARDC et le M23 ainsi que d'autres groupes armés dans les provinces de l'est. Cette détérioration de la situation a lieu à un moment particulièrement délicat pour le pays étant donné que la période prévue pour la tenue d'élections générales en 2023 approche, que la MONUSCO se prépare à se retirer progressivement, et que le public manifeste un profond ressentiment à l'égard de la mission, ce qui reflète les frustrations exprimées de plus en plus largement au

sujet de l'ONU et du gouvernement plus de deux décennies après le déploiement de la mission.

Dynamique politique

L'insurrection menée avec un regain de vigueur par le M23 dans l'est de la RDC a porté le pays à un nouveau niveau de fragilité politique et a accaparé une grande partie de l'attention accordée à cette région en 2022. La réémergence de ce mouvement est attribuable à des facteurs tant nationaux qu'internationaux. Elle a également incité les FARDC à adopter une posture plus agressive dans l'est de la RDC et a provoqué la rupture des relations diplomatiques entre ce pays et le Rwanda après une période d'amélioration progressive de la situation dans ce domaine.

La reprise des activités menées par les groupes armés a suscité une multitude d'initiatives diplomatiques au niveau régional. Depuis avril, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a supervisé le déroulement d'un processus à deux voies connu sous le nom de processus de Nairobi. La première voie comprend notamment le dialogue politique envisagé entre le Gouvernement congolais et les groupes armés, facilité par un médiateur nommé par la CAE, l'ancien président du Kenya, Uhuru Kenyatta. Malgré l'appel lancé par la CAE en vue de l'adoption de modalités plus inclusives, ce qui semblait faire allusion au M23, ce groupe rebelle s'est vu interdire de participer aux différentes séries de pourparlers après la reprise des combats en avril 2022².

La deuxième voie de ce processus régional comprend le déploiement d'une force régionale destinée à neutraliser le M23. Pour donner suite à la demande formulée par le président Félix Tshisekedi en vue de l'obtention d'une aide dont il avait besoin pour faire face à la résurgence du M23, la CAE a autorisé le déploiement d'une force régionale dans l'est de la RDC en août 2022. Il est prévu que cette force sera composée de 6 500 à 12 000 militaires dont la mission sera de « contenir, vaincre et éliminer les forces négatives » dans quatre provinces congolaises, à savoir le Haut-Uélé, l'Ituri, le Nord-

2 « DRC: M23 Rebels Absent as Peace Talks with Rebel Groups Continue in Nairobi » (RDC : Les rebelles du M23 sont absents alors que les pourparlers de paix menés avec les groupes rebelles se poursuivent à Nairobi), Africanews, 25 avril 2022. Le M23 n'a pas non plus été représenté au troisième dialogue intercongolais qui a eu lieu à Nairobi du 28 novembre au 6 décembre 2022. Voir David Coffey, « Inter-Congolese Dialogue Opens as East Africa Community Seeks to End DRC Rebel Activity » (Le dialogue intercongolais reprend à un moment où la Communauté de l'Afrique de l'Est s'efforce de mettre un terme à l'activité des rebelles en RDC), RFI, 30 novembre 2022.

Kivu et le Sud-Kivu. Des militaires burundais ont été déployés dans le Sud-Kivu le 15 août en tant que premiers contingents de la force régionale; le Kenya a déployé des militaires dans le Nord-Kivu en septembre 2002, et l'Ouganda lui a emboîté le pas en novembre³. La CAE envisage de procéder à un premier déploiement de la force régionale pour une période de six mois, après quoi le mandat de cette dernière sera réévalué⁴.

Entre-temps, le président de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), le président de l'Angola, João Lourenço, a lancé un dialogue tripartite (le processus de Luanda) pour atténuer les tensions entre la RDC et le Rwanda. Une première série de pourparlers a été organisée le 6 juillet dans une atmosphère caractérisée par les tensions suscitées par des allégations selon lesquelles le Rwanda soutiendrait le M23, pour être suivie d'une rencontre entre les présidents Tshisekedi et Kagame, facilitée par le président de la France, Emmanuel Macron, à New York en septembre. L'escalade des hostilités entre le M23 et les FARDC en octobre 2022 a toutefois bloqué les efforts entrepris pour normaliser les relations entre le Rwanda et la RDC⁵.

Bien que ces processus de haut niveau offrent d'excellentes possibilités d'engager un dialogue politique, ce dont il y a tout lieu de se réjouir, les participants à l'atelier ont regretté que les efforts entrepris pour faire participer systématiquement la population congolaise à ces dialogues formels restent limités. Les organisations de la société civile de l'Ituri et des Kivus n'ont joué que des rôles limités pendant les premières phases du processus de Nairobi. Le contexte délicat caractérisant la période de préparation des élections a également découragé le Gouvernement congolais de diffuser publiquement des détails sur la nature des initiatives

diplomatiques en cours. Cela a contribué à créer de la confusion, des perceptions erronées et un manque de sensibilisation du public aux processus de paix.

Ces événements se déroulent dans le contexte des préparatifs des prochaines élections générales qui devraient avoir lieu dans le pays en décembre 2023⁶. Le processus électoral qui aura lieu en 2023 marquera le début d'une « nouvelle phase critique » dans le parcours accompli par la RDC vers la transition démocratique et la stabilisation⁷. Désireux d'être réélu pour un second mandat, le président Tshisekedi s'est engagé à exécuter sa promesse d'assurer la stabilité dans l'est, notamment en ayant recours à une aide étrangère sous la forme d'une force conjointe fournie par la CAE. De nombreux participants ont exprimé la crainte qu'une exacerbation des tensions suscitées au sujet des élections ne compliquent la recherche d'une solution politique et ne compromettent les chances d'établir un dialogue politique avec le M23.

Situation en matière de sécurité

La situation en matière de sécurité dans les provinces de l'est de la RDC s'est rapidement détériorée au cours des derniers mois en raison de la persistance des actes de violence commis par les groupes armés à l'égard des civils et suite à la reprise des hostilités entre les FARDC et le M23. Les opérations menées par le M23 se sont accélérées depuis mars 2022, leur point culminant ayant été atteint lorsque ce groupe a réussi à étendre sa domination dans diverses parties du Nord-Kivu et s'est efforcé de prendre le contrôle de la ville de Rutshuru. Les avancées qu'il a ainsi réalisées ont, à toutes fins pratiques, eu pour effet d'isoler la capitale provinciale, Goma, d'autres parties du Nord-Kivu, et en novembre 2022, le M23 a menacé de lancer des attaques directes sur Goma⁸. Plusieurs

3 Koffi Sawyer, « Can the East African Community Stabilise Eastern DRC » (La Communauté de l'Afrique de l'Est peut-elle stabiliser l'est de la RDC?), Institut d'études de sécurité, 1er novembre 2022.

4 Communauté de l'Afrique de l'Est, « DRC President Presides over Signing of Agreement Giving Greenlight to the Deployment of the EAC Joint Regional Force » (Le président de la RDC préside la cérémonie de signature de l'accord autorisant le déploiement de la Force régionale conjointe de la CAE), 9 septembre 2022.

5 Le minisommet de Luanda tenu le 23 novembre a permis aux deux pays de se mettre d'accord pour normaliser leurs relations diplomatiques et réactiver le mécanisme de vérification conjoint destiné à déterminer si les allégations étaient fondées ou non. Les pays voisins (au nombre desquels le Rwanda) dont les représentants assistaient aux pourparlers ont également signé un accord de cessez-le-feu exigeant que le M23 se retire des positions qu'il occupait. Voir « Congo's M23 Rebels Ask for Dialogue after States Declare Ceasefire » (Les rebelles congolais du M23 demandent qu'un dialogue soit engagé après la déclaration d'un cessez-le-feu par les États intéressés), Reuters, 26 novembre 2022.

6 « Congo Schedules Presidential Elections for Dec 2023 amid M23 Unrest » (Le Congo s'appête à organiser des élections présidentielles en décembre 2023 alors que des troubles sont provoqués par le M23), *Al Jazeera*, 26 novembre 2022.

7 ONU Info, « La nouvelle chef de mission appelle l'attention sur les possibilités qui s'offrent avant la tenue des élections qui auront lieu en 2023 en RD du Congo », 30 mars 2021.

8 International Crisis Group, « CrisisWatch: November Alerts and October Trends » (Surveillance des crises : alertes pour novembre et tendances observées en octobre), novembre 2022.

participants à l'atelier ont souligné que l'intensification des hostilités, combinée à la transition que la MONUSCO a été obligée d'effectuer dans l'orientation de ses opérations, a affecté négativement les efforts qu'elle entreprend non seulement pour protéger les civils, mais aussi pour assurer la sûreté et la sécurité de son propre personnel.

Le M23 a été accusé de commettre des exactions massives à l'égard des civils, notamment en se rendant coupable de meurtres délibérés et de tirs d'artillerie exécutés sans discernement, pour ne citer que quelques-uns des crimes de guerre qui peuvent lui être imputés⁹. Tant le M23 que les FARDC continuent d'utiliser des armes lourdes et des engins explosifs, d'attaquer systématiquement des infrastructures civiles, au nombre desquelles des centres de santé et des écoles, et de causer des victimes civiles. Bien que les affrontements entre les FARDC et le M23 aient surtout retenu l'attention aux niveaux national et international, d'autres groupes armés présents dans l'est de la RDC, tels que l'Alliance des forces démocratiques (AFD) et la Coopérative pour le développement du Congo (CODECO), continuent d'attaquer des civils et des camps de personnes déplacées.

La reprise des hostilités a aussi entraîné une détérioration de la situation humanitaire et socio-économique. Depuis le 20 octobre, plus de 188 000 personnes (surtout des femmes et des enfants) ont été déplacées en raison de la menace posée par le M23 à Rutshuru¹⁰. L'augmentation des prix des denrées alimentaires et les pénuries attribuables à la détérioration de la situation en matière de sécurité rendent encore plus graves les menaces que doivent affronter des millions de personnes pour préserver leur vie et leurs moyens de subsistance.

Perceptions du public

Le sentiment anti-ONU observé au sein de la population congolaise s'est intensifié depuis le début de 2022, une tendance dont l'aggravation a été ponctuée par les violentes manifestations qui ont eu lieu pendant l'été dans les villes de Goma,

Beni et Butembo, au Nord-Kivu¹¹. La persistance des actes de violence commis à l'encontre de civils a entretenu la perception, dans l'esprit du public, que la mission n'a pas réagi efficacement à la menace posée par les groupes armés en dépit du fait qu'elle est présente dans ce pays depuis deux décennies. Le niveau de colère ressenti par le public a augmenté tout particulièrement après la diffusion de déclarations faites par des fonctionnaires de l'ONU, dans lesquelles ils ont reconnu les limites des capacités de la MONUSCO à s'opposer à l'insurrection menée par le M23, ce qui a déclenché une vague de protestations ayant pour but d'exiger le retrait immédiat de la mission¹².

L'exacerbation du sentiment anti-MONUSCO permet de se faire une idée de l'écart qui existe entre les attentes des populations vis-à-vis de la mission et les limitations dont elle doit tenir compte dans l'exécution de son mandat de protection des civils. Certains participants ont fait valoir que cet écart au niveau des attentes est en partie attribuable à un manque de compréhension, dans les grandes lignes, du mandat de la MONUSCO. En outre, les participants ont exprimé la crainte que le contexte caractérisant actuellement la période préélectorale n'entraîne une exacerbation de la tendance des acteurs politiques à prendre la MONUSCO comme bouc émissaire par pur opportunisme politique, même quand cela les amène à répandre de fausses informations. Certains politiciens congolais ont également accusé la mission d'avoir empêché le gouvernement de se montrer à la hauteur de ses responsabilités quand il s'agissait d'assurer la sécurité ou la fourniture des services publics nécessaires.

Extension et rétablissement de l'autorité de l'État

Les participants ont reconnu que les événements survenus récemment reflètent la persistance de problèmes socioéconomiques et de gouvernance plus profondément enracinés et revêtant des dimensions locales, provinciales, nationales et

9 Human Rights Watch, « RD du Congo : En pleine résurgence, les rebelles du M23 ciblent des civils », 25 juillet 2022.

10 Global Centre for the Responsibility to Protect, « Atrocity Alert No. 326: Democratic Republic of the Congo, Myanmar (Burma) and Mali » (Alerte sur les atrocités no 326 : République démocratique du Congo, Myanmar (Burmanie) et Mali), 16 novembre 2022.

11 « Cinq personnes ont été tuées alors que les manifestations de protestation anti-ONU prennent de plus en plus d'ampleur dans l'est de la RD du Congo », *France24*, 26 juillet 2022.

12 « La RDC expulse le porte-parole de la MONUSCO après les manifestations de protestation anti-ONU au cours desquelles plusieurs personnes ont été tuées dans les provinces orientales du Kivu », *RFI*, 4 août 2022.

régionales. Selon un participant, en dépit de certains progrès réalisés au niveau des réformes de la gouvernance, le gouvernement de la RDC se révèle incapable d'assumer ses fonctions de base alors que le rétablissement de l'autorité de l'État est nécessaire pour accomplir le moindre progrès pour surmonter les défis sous-jacents qui existent. Un point méritant d'être débattu a été la nouvelle tentative entreprise par le gouvernement pour répondre aux griefs exprimés par les anciens combattants tout en préservant la capacité d'agir des victimes d'actes de violence perpétrés par des groupes armés pendant le processus de réintégration. Le nouveau Programme de démobilisation, désarmement, réintégration communautaire et stabilisation (P-DDRCS) s'écarte résolument de la stratégie adoptée pour mener à bien les efforts de DDR entrepris par le passé en décentralisant le processus de prise des décisions pour le confier aux autorités provinciales et locales, et en encourageant la participation active de la société civile¹³. Cette nouvelle stratégie est également importante compte tenu de la nouvelle insurrection menée par le M23, étant donné que l'un des griefs exprimés publiquement par les combattants du M23 porte sur le fait qu'ils n'ont pas bénéficié des efforts de DDR depuis 2013¹⁴.

Les participants ont également pris en compte les dimensions économiques régionales du conflit. Ils ont émis des doutes quant à la question de savoir si les accords bilatéraux signés entre la RDC et les pays voisins après l'acquisition de la qualité de membre de la CAE par la RDC ont pour effet de renforcer la viabilité de la coopération économique ou d'entretenir la concurrence entre les acteurs désireux de s'assurer le contrôle des ressources naturelles en RDC. Dans le passé, les voisins de ce pays ont compromis à de nombreuses reprises la stabilité dans sa région orientale en armant des combattants chargés d'intervenir à leur place « par procuration » pour leur permettre d'accéder à des richesses minérales telles que le cobalt, le coltan et l'or, et d'en assurer l'extraction. Certains partici-

pants ont par conséquent exprimé la crainte qu'une intensification de l'intégration régionale dans le cadre de la CAE, notamment par le déploiement de militaires étrangers en RDC, ne continue à entretenir les troubles en permettant aux puissances régionales de continuer à promouvoir leurs propres objectifs.

Transition de la MONUSCO

Les événements survenus récemment menacent de ralentir le processus de retrait de la MONUSCO. En consultation avec les organisations compétentes de l'ONU, la mission et le Gouvernement congolais ont élaboré un plan commun de transition progressif, comportant plusieurs étapes et tenant compte du contexte en septembre 2021, en y énonçant 18 critères destinés à guider la progression qui serait réalisée jusqu'en 2024. La MONUSCO a fait preuve de souplesse en adaptant ce plan en fonction des résultats de son évaluation continue des besoins en matière de sécurité, en particulier compte tenu des inquiétudes exprimées au sujet de la protection des civils, qui reste l'un des principaux critères fixés¹⁵.

Après la vague de violentes manifestations anti-MONUSCO qui ont eu lieu cet été, le gouvernement de la RDC a exhorté la mission à examiner et accélérer la mise en œuvre du plan commun de transition. La MONUSCO a pris note de cette demande qui, comme elle l'espère, offrira l'occasion de « définir les mesures concrètes qui doivent être prises, en priorité, pour créer les conditions de sécurité minimales nécessaires à un retrait responsable de la Mission, selon certaines conditions, des trois provinces touchées par le conflit qui constituent le centre de ses opérations »¹⁶. La MONUSCO a organisé récemment une réunion avec le premier ministre de la RDC pour commencer à réévaluer le plan de transition à la lumière des événements qui sont survenus récemment et pour faire progresser les échanges de vues dans un sens positif.

13 Carine Tope, « DRC: MONUSCO Supports the New Demobilization Program for Ex-combatants » (RDC : La MONUSCO soutient le nouveau programme de démobilisation entrepris en faveur des anciens combattants), MONUSCO, 1^{er} avril 2022.

14 Sam Mednick et Claude Muhindo Sengenya, « Fourth Time Lucky? The Challenge of Demobilising Rebels in DR Congo » (Plus de chance à la quatrième tentative? Le défi que pose la démobilisation des rebelles en RD du Congo), *New Humanitarian*, 16 novembre 2022.

15 Compte tenu de la situation sur le terrain, un effectif résiduel de 29 membres de la MONUSCO et une présence temporaire de la force seront maintenus à Bendersa pour soutenir l'équipe de pays de l'ONU. Voir 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/2022/709, 22 septembre 2022, par. 68.

16 Ibid., par. 91.

Hiérarchisation et ordonnancement du mandat de la MONUSCO

En fin de compte, les participants ont estimé d'un commun accord que le mandat de la MONUSCO est toujours pertinent et que ses priorités stratégiques continuent de refléter les domaines d'action dans lesquels la mission peut intervenir de la manière la plus efficace possible¹⁷. On a toutefois reconnu que certaines parties du mandat doivent être ajustées et mieux définies afin de les adapter à l'évolution de la dynamique politique et en matière de sécurité. En particulier, on a considéré que le renouvellement du mandat constituait une bonne occasion, pour le Conseil de sécurité, d'indiquer clairement comment la mission déterminera sa collaboration et coordonnera son action avec la force régionale de la CAE, et de définir les priorités à privilégier et les principes à appliquer. Les participants ont souligné qu'il faut que le Conseil continue de manifester son soutien sans faille au mandat de la MONUSCO et ont mis l'accent sur la nécessité, pour les États Membres, de tirer parti de leur influence pour assurer le succès des initiatives diplomatiques en cours. De nombreux participants ont déclaré d'un commun accord qu'il est encore trop tôt pour modifier le choix des termes utilisés dans le mandat pour définir le plan de transition, mais ont insisté sur le fait que les messages de base devaient être renforcés.

Soutien aux processus diplomatiques

De nombreux participants ont fait valoir que la mission devait s'attacher, en priorité, à tirer parti des bons offices qu'elle peut offrir pour assurer la coordination des processus de Nairobi et Luanda, certains intervenants encourageant la MONUSCO à faire fonction d'intermédiaire en vue d'améliorer la coordination et l'harmonisation entre les deux initiatives diplomatiques de haut niveau. Bien que les participants aient pris note des efforts actuellement accomplis par le Ministre des affaires étrangères de l'Angola, Tete António, et la mission dans le cadre d'un va-et-vient incessant, ainsi que des diverses réunions tenues entre Kenyatta et ses

homologues angolais afin d'améliorer la coordination et la fertilisation croisée entre les deux initiatives complémentaires, ils ont également estimé qu'il était encore possible d'améliorer les résultats obtenus. À l'un des tout derniers sommets organisés en marge de la Conférence des Nations Unies sur le climat 2022 (COP27), la possibilité de fusionner les processus a été explicitement prise en compte. La MONUSCO devrait s'efforcer de fournir un soutien cohérent sur le terrain et d'établir un lien entre les initiatives diplomatiques et la communauté internationale au sens large.

Certains participants ont par ailleurs appelé l'attention sur l'écart existant entre l'intérêt accordé par la MONUSCO aux questions nationales dans le cadre de son mandat et la dynamique régionale du conflit dans l'est de la RDC. Ils ont encouragé la mission à ancrer sa stratégie dans une perspective plus régionale tenant compte des défis transfrontaliers. La MONUSCO devrait tirer parti de ses bons offices pour continuer d'intégrer et normaliser les efforts entre les différents acteurs présents dans la région, conformément à une stratégie régionale globale.

Le débat a également mis en lumière la nécessité de montrer qu'un soutien unifié est manifesté par le Conseil de sécurité et les partenaires internationaux de la RDC en faveur d'une orientation politique clairement définie se fondant sur différentes initiatives diplomatiques, militaires et de démobilisation. Un participant a souligné la nécessité de faire en sorte que les interventions militaires en cours, qu'elles soient entreprises par la force conjointe de la CAE, les FARDC ou les effectifs de la MONUSCO, aient un lien avec les processus politiques et diplomatiques. Les participants ont reconnu qu'on aurait peut-être l'occasion de s'assurer que c'était la stratégie politique qui déterminait l'orientation de la composante militaire, et non l'inverse.

Dans le cadre de ce débat, des questions ont été soulevées sur la façon dont il convenait d'engager un dialogue politique avec le M23 et d'autres groupes armés. Craignant que des concessions faites au M23 ne compromettent la position du gouvernement lors des négociations envisagées avec d'autres groupes armés, un participant a tenu

¹⁷ Document des Nations Unies S/RES/2612, par. 24.

à faire valoir qu'il n'y avait aucune place pour des négociations et a lancé un appel en faveur de l'attribution à la MONUSCO d'un mandat plus robuste pour lutter contre l'insurrection. D'autres ont suggéré que la MONUSCO et d'autres partenaires s'attachent à opérationnaliser la nouvelle stratégie de DDR de Kinshasa, dont la mise en œuvre n'a commencé que récemment. Les autorités congolaises doivent être soutenues dans les efforts qu'elles accomplissent pour établir un mécanisme conçu pour répondre à certains des griefs sous-jacents des groupes armés et offrir des solutions pacifiques par une transition à la vie civile. À cet égard, la MONUSCO pourrait faire usage de ses bons offices pour encourager les partenaires régionaux et nationaux à définir clairement les liens entre la voie politique de Nairobi, la mission de la force régionale de la CAE et la nouvelle stratégie de démobilisation.

Assurer la protection des civils tout en réagissant à la détérioration de la situation en matière de sécurité

Les participants ont souligné le fait que le renouvellement du mandat qui aura lieu bientôt pouvait contribuer à renforcer la réaction de la MONUSCO à la détérioration des conditions de sécurité. La protection des civils est la première des priorités stratégiques de la MONUSCO, et les participants ont mis l'accent sur le fait que le mandat actuel comporte une liste exhaustive de considérations détaillées sur la protection des civils pour orienter les opérations à mener par la mission. Bien qu'il ne soit peut-être pas nécessaire d'apporter des révisions importantes au texte du mandat, les participants ont mis en lumière trois réalités politiques et opérationnelles que le Conseil de sécurité et la MONUSCO devront prendre en compte.

Premièrement, les participants ont souligné que la MONUSCO devra faire face à une augmentation des attentes en matière de protection des civils pendant cette période de crise. Un participant a lancé un appel pour que la MONUSCO adopte une posture plus robuste à l'encontre des groupes armés dans le cadre du soutien qu'elle continue de fournir au gouvernement dans les efforts de protection qu'il déploie. D'autres participants se sont

déclarés en désaccord avec cette approche, en notant que la MONUSCO doit déjà s'acquitter d'un mandat détaillé de protection des civils et que les Casques bleus de l'ONU doivent faire face à une aggravation des risques pour leur propre sécurité et protection. Étant donné que les FARDC et les partenaires régionaux vont probablement mener un plus grand nombre d'opérations offensives dans le même environnement que celui où la MONUSCO exerce ses activités, le décalage entre les attentes de la population au sujet du rôle de protection de la MONUSCO et les limitations auxquelles elle fait face ne pourra que s'accroître. Pour remédier à ce dilemme, les participants ont fait valoir que le débat sur la protection des civils devait cesser de porter sur la révision du libellé du mandat, pour se concentrer désormais sur les moyens d'aider la mission à opérationnaliser ses priorités.

Deuxièmement, les participants ont abordé la question de savoir comment il convenait de faire face à l'augmentation des menaces pesant sur les civils pendant une période au cours de laquelle la mission subit une transition. Alors que sa présence géographique se réduit et que les tâches dont elle a été chargée sont progressivement transférées à d'autres instances, les participants ont lancé un appel pour que l'ensemble du système des Nations Unies présent en RDC assume ce rôle en assurant la protection des civils. Ils ont souligné le fait que le mandat contribue à aligner les rôles de la MONUSCO et de l'équipe de pays de l'ONU en ce qui concerne les principales questions de protection, mais ont exhorté le Conseil à renforcer le rôle que joue la MONUSCO en coordonnant toutes les entités de l'ONU présentes dans le pays qui contribuent à fournir une protection. En fin de compte, il a été reconnu que la responsabilité de protéger les civils relève du Gouvernement congolais, dont les capacités doivent être renforcées pendant toute la durée du processus de transition.

Troisièmement, la MONUSCO continue de faire face, au niveau de ses capacités, à des lacunes qui affectent son aptitude à s'acquitter de son mandat de protection. En particulier, les moyens aériens ukrainiens qui ont été retirés de la mission suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie au début de 2022 n'ont pas été remplacés. Les participants ont souligné le fait que le Secrétariat de l'ONU et certains États Membres (au nombre desquels la

RDC) ont adressé directement des appels véhéments à leurs partenaires pour les prier d'aider la mission à remplacer d'urgence ces moyens.

Coopération avec les forces régionales

Les participants ont souligné le fait que la prochaine version du mandat de la MONUSCO devra probablement énoncer des considérations stratégiques et opérationnelles sur la façon dont la mission collaborera avec la force régionale de la CAE. Au niveau politique, certains participants ont exhorté les membres du Conseil de sécurité et les responsables de la mission à collaborer étroitement avec les États membres de la CAE pour faire en sorte que le processus diplomatique international oriente les opérations de la mission aussi bien que celles de la force régionale. Plusieurs intervenants ont exprimé la crainte que des opérations robustes menées contre des groupes armés tels que le M23 ne finissent par prendre le pas sur une mobilisation politique coordonnée, ce qui se traduirait par des opérations qui ne feraient qu'empêcher les manifestations de violence à court terme au lieu de s'attaquer à leurs causes sous-jacentes.

Au niveau opérationnel, plusieurs participants ont noté que le mandat devra probablement décrire clairement les paramètres à appliquer pour assurer la coordination opérationnelle et le partage d'informations entre la MONUSCO et la force régionale de la CAE. Ils ont fait remarquer que les membres du Conseil devront en outre débattre de la mesure dans laquelle la MONUSCO fournira un soutien opérationnel ou logistique à la force régionale. Plusieurs intervenants ont d'autre part mentionné que le mandat devait renforcer l'obligation de l'ONU de se conformer à la Politique de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme lors de la coordination de ses activités avec celles de la force régionale et de placer des balises à respecter par la force régionale de la CAE en ce qui concerne le droit des droits internationaux humanitaires, le droit international humanitaire et l'atténuation des préjudices subis par les civils. Un intervenant a mentionné que le libellé de la résolution du Conseil sur le soutien opérationnel fourni par l'ONU au G5 Sahel pourrait peut-être servir de modèle.

Communications stratégiques

Craignant que la méfiance croissante et la détérioration des relations entre la population de l'est de la RDC et la MONUSCO ne compromettent gravement l'exécution de son mandat, les participants ont reconnu d'un commun accord la nécessité d'améliorer d'urgence les communications stratégiques. Celles-ci devraient viser à combler l'écart existant au niveau des attentes en permettant aux populations civiles de mieux comprendre le mandat de la mission et les limitations auxquelles elle doit faire face. Les efforts de communication devraient surtout viser à rétablir les liens entre la mission et la population, en reconnaissant que la résurgence du M23 observée récemment ravive le traumatisme subi il y a une décennie. Certains participants se sont déclarés optimistes quant aux chances de la MONUSCO de regagner la confiance de la population, comme elle l'avait fait en 2013 après la campagne qu'elle avait menée avec succès contre le M23. D'autres ont noté qu'il faudrait également gérer les attentes suscitées par la robuste posture acquise par la MONUSCO dans le cadre de sa lutte contre les groupes armés.

Globalement, les participants se sont entendus pour considérer que l'amélioration des perceptions de la MONUSCO au sein du public grâce à l'établissement de meilleures communications stratégiques devait être une priorité tant pour la mission que pour le gouvernement de la RDC, ce qui nécessitait des efforts collectifs.

Stabilisation et rétablissement de l'autorité de l'État

Le mandat de la MONUSCO devrait continuer à accorder la priorité à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et aux processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), car il s'agit là de composantes essentielles des efforts de stabilisation accomplis par la mission, tout en réaffirmant clairement la responsabilité du gouvernement et sa prise en main des activités dans ces domaines. Préoccupés par le manque de progrès réalisés en ce qui concerne la RSS et les processus de DDR malgré les efforts déployés par la mission depuis des décennies, les participants ont souligné que la

viabilité de tout processus de transition dépend de ces priorités de base. Ils ont exhorté les autorités congolaises à montrer qu'elles sont désormais plus fortement animées par la volonté politique d'assumer les responsabilités de base qui leur incombent en matière de sécurité dans l'est de la RDC. À cette fin, la mission devrait s'assurer que c'est le gouvernement qui prend l'initiative. Par exemple, la mission peut soutenir la professionnalisation des FARDC et de la police en faisant usage de ses bons offices, mais elle devrait laisser le gouvernement gérer le processus à engager à cet effet et éviter ainsi « le piège dans lequel elle tomberait en créant de nouvelles attentes qu'elle serait incapable de satisfaire ».

Le soutien à l'état de droit et les élections de 2023 ont également été des thèmes de discussion, au même titre que la responsabilisation et le rétablissement de l'autorité de l'État. Un participant a demandé instamment au Conseil de sécurité et à la mission de se prononcer vigoureusement en faveur de la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle en RDC, un processus qui en est encore à sa phase initiale. La MONUSCO devrait veiller à ce que la feuille de route nationale sur la justice transitionnelle élaborée par le comité conjoint soit ancrée dans les normes applicables aux droits internationaux humains¹⁸.

Reconnaissant que le paysage politique est fragile et que le contexte de la transition est délicat, les participants ont admis que le rôle à jouer par la MONUSCO dans le cadre des élections à venir devrait se limiter à la fourniture d'une assistance technique et de bons offices. Globalement, ils ont souligné qu'une grande partie des activités entreprises par l'ONU en faveur de la préservation de l'état de droit, de la RSS, des programmes de DDR et de la stabilisation dépend de la mesure dans laquelle il sera possible d'intégrer efficacement les efforts déployés par la MONUSCO et l'équipe de pays de l'ONU. Le libellé du mandat pourrait insister sur l'importance que revêt cette intégration pour assurer la viabilité de ces efforts.

Ajustements au processus de transition

Globalement, de nombreux participants se sont entendus pour considérer que la MONUSCO devrait se féliciter du fait que les autorités congolaises ont lancé un appel en faveur d'une réévaluation du plan de transition, à effectuer tout en préservant ses principes sous-jacents et son approche de base. Cette demande de révision offre au Gouvernement congolais, à la MONUSCO et aux partenaires compétents l'occasion de se concentrer ensemble sur les mesures concrètes à prendre en vue de l'application des 18 critères. Ils devraient s'attacher à définir les moyens non seulement de renforcer le processus d'évaluation à mener conjointement avec les autorités congolaises, mais aussi à prendre en compte les voix provinciales et l'opinion de la société civile lors de l'évaluation de la situation sur le terrain. Bien que le mandat comprenne des passages sur cet aspect, la société civile n'a joué qu'un rôle limité dans les processus nationaux formels prévus pour assurer le suivi du plan de transition.

Plusieurs participants ont néanmoins insisté sur le fait que les délibérations consacrées au peaufinage du plan de transition devaient viser à préserver l'approche qui y est énoncée, pour assurer que le processus envisagé se déroule en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain. En particulier, ils ont adressé une mise en garde en faisant observer que le retrait de la mission dépend des progrès réalisés dans le domaine de la protection des civils et du rétablissement de l'autorité de l'État, ces deux aspects devant constituer le principal but des efforts conjoints déployés par l'ONU et le Gouvernement congolais (ce qui correspond aux critères 1-4).

Le débat a également porté sur la nécessité, pour tous les partenaires (au nombre desquels le Gouvernement congolais) de mieux communiquer les informations relatives au plan de transition afin de bien montrer qu'il s'engage sérieusement à

¹⁸ Une série de consultations populaires ont été lancées en mars par le comité conjoint chargé d'élaborer une feuille de route nationale sur la justice transitionnelle. Voir Nada Al-Nashif, « Update on the Democratic Republic of Congo » (Mise à jour sur la République démocratique du Congo), déclaration adressée au Conseil des droits de l'homme, Genève (Suisse), 29 mars 2022.

assurer le retrait complet de la mission à un moment où s'intensifie le sentiment anti-MONUSCO et anti-ONU.

Conclusion

La reprise des troubles dans l'est de la RDC pourrait compromettre la conduite des élections de 2023 et mettre en péril la stabilité politique de la RDC. Bien que la MONUSCO ne soit que l'une des parties prenantes constituant une vaste constellation de partenaires nationaux, régionaux et internationaux qui soutiennent les efforts déployés pour résoudre le conflit en cours, elle continue de jouer un rôle inestimable en protégeant les civils et en fournissant ses bons offices. Les participants à l'atelier ont estimé d'un commun accord que la vision stratégique et les tâches prioritaires de la MONUSCO continuent d'orienter l'intervention de l'ONU dans la bonne direction. Ils ont toutefois mis en lumière plusieurs aspects qui justifient une modification du libellé de ce mandat afin de renforcer les contributions que la mission pourra apporter au cours des mois à venir :

- Renforcer les capacités de la MONUSCO à assurer une protection proactive, robuste et mobile dans l'est de la RDC;
- Comblent l'écart existant entre la réalité et les attentes manifestées au sujet de la protection des civils en faisant clairement savoir ce qu'elle peut accomplir dans le cadre de son mandat, de même qu'en définissant les limites du partenariat qu'elle est capable de maintenir avec les FARDC;
- Établir un dialogue constructif entre la MONUSCO et la force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est pour mettre un terme aux conflits et coordonner les opérations sur le terrain tout en encourageant le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme;
- Soutenir les efforts déployés par le gouvernement pour se doter d'une capacité nationale destinée à lui permettre de mettre en œuvre son Programme de démobilisation, désarmement, réintégration communautaire et stabilisation (P-DDRCS);
- Tirer parti des bons offices offerts par la mission pour coordonner et harmoniser les processus de Luanda et Nairobi;
- Encourager la mobilisation de la société civile en faveur de l'adoption d'un processus politique formel et de mesures visant à le rendre plus inclusif; et
- Œuvrer avec les partenaires régionaux pour poser les bases d'accords bilatéraux équilibrés destinés à favoriser une coopération économique viable à long terme.

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 et de la sécurité humaine 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