

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU MANDAT DE LA BRIGADE D'INTERVENTION DE LA MONUSCO

Alphonse NTUMBA LUABA,
Professeur ordinaire
- Université de
Kinshasa, Ancien
Secrétaire Exécutif
de la Conférence
Internationale
sur la Région des
Grands Lacs.
ntumbaluaba@
yahoo.fr

**Patrice NTUMBA
KAPITA**
Professeur associé
- Université de
Kinshasa.
patricekapita@
yahoo.fr

Le 28 mars 2013, soit presque quatorze ans après la création de la Mission d'Observation des Nations Unies pour la RD Congo (MONUC), transformée en Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo (MONUSCO)¹, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté à l'unanimité, la résolution 2098 (2013) établissant, sur le fondement du chapitre VII de la Charte, « à titre exceptionnel et sans créer de précédent » une « *brigade d'intervention* » au sein de la composante militaire de la MONUSCO, dans les limites de l'effectif maximum autorisé de 19815 hommes. Composée notamment de trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance, avec un quartier général basé à Goma, cette brigade est directement subordonnée au Commandant de la force de la MONUSCO.

La résolution 2098 (2013) et l'opérationnalisation de la brigade s'insèrent dans un contexte de pacification et de stabilisation de la partie orientale de la RD Congo rendus possibles par la signature, un mois auparavant, de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en RD Congo et dans la région, à Addis Abeba le 24 février 2013², dénommé

1 Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo, créée par la Résolution 1279 du Conseil de Sécurité du 30 novembre 1999. S/RES/1925 du 1^{er} juillet 2010.

2 En réalité la réunion de Haut niveau sur la situation dans l'Est de la RD Congo du 27 septembre 2012 à New York a constitué un tournant majeur et posé les bases du futur Accord-cadre en insistant sur la nécessité d'une force spéciale d'intervention et du mandat d'un nouvel envoyé spécial du Secrétaire Général pour la Région des Grands Lacs, mais sans spécifier la nature de cette force. La mise en œuvre de cet accord sera par ailleurs renforcée par la nomination, au mois de mars suivant, d'un Envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la Région des Grands Lacs : Mme Mary Robinson, ancienne Présidente de la République Irlandaise et ancien Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, remplacée en juillet 2014 par l'Ambassadeur Said Djinnit, ancien Commissaire de l'Union Africaine à la paix et sécurité et ancien Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest (BNUAO).

« Accord de l'Espoir », par l'envoyée spéciale Mary Robinson. Le Secrétaire général de l'ONU souligne, à juste titre, que cette brigade est créée « à l'appui des objectifs énoncés dans l'accord-cadre d'Addis-Abeba », lequel instrument juridique bénéficie de l'appui de la communauté internationale représentée par l'ONU, l'Union Africaine, la Conférence Internationale pour la Région des Grands Lacs (CIRGL) et la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC)³.

À cet égard, le dernier paragraphe de l'Accord-cadre rappelle le rôle prépondérant qu'est appelée à jouer la MONUSCO : « *En République démocratique du Congo, la MONUSCO fera partie de la solution* »⁴. Cette incise paraît répondre aux nombreuses critiques d'inefficacité, voire d'inutilité, dont la MONUSCO commençait à faire l'objet de la part de la population congolaise, notamment la société civile, et de certains parlementaires. Certains acteurs étatiques régionaux iront jusqu'à traiter les troupes de la MONUSCO de contingents de touristes et à parler d'une certaine « *coexistence pacifique* » entre la MONUSCO et les groupes armés. Lors du sommet de la SADC tenu en décembre 2012, le président ougandais Yoweri Museveni s'est emporté contre l'inaction des casques bleus : « *Autant d'hommes en uniformes et ils ne font que s'asseoir sur les problèmes ! (...) C'est une grande honte. C'est une sorte de tourisme militaire* »⁵. Dans le même sens la ministre rwandaise des affaires étrangères, Louise Mushikiwabo, a déclaré : « *La Monusco coûte un milliard de dollars par an et dispose de 20.000 hommes. Elle est là*

3 S/2013/119, *Rapport spécial du Secrétaire général sur la RD Congo et la région des Grands Lacs*, § 60. L'Accord-cadre sera dit 11+4 parce que signé au départ par la RD Congo, l'Angola, la République du Congo, l'Afrique du Sud, la RCA, le Burundi, le Rwanda, le Soudan du Sud, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie ; auxquels s'ajouteront par la suite le Kenya et le Soudan en janvier 2014 transformant ainsi l'accord en 13+4. Les 4 étant les Garants : Nations Unies, Union Africaine, SADC et CIRGL. Pour la RD Congo les engagements sont notamment les suivants : poursuivre et approfondir la réforme du secteur de la sécurité, en particulier s'agissant de l'armée et de la police ; Consolider l'autorité de l'État dans l'Est de la RD Congo, en particulier pour empêcher les groupes armés de déstabiliser les pays voisins ; progresser sur la voie de la décentralisation... Promouvoir la réconciliation, la tolérance et la démocratisation... Les pays de la Région ont pris les engagements ci-après : ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des pays voisins ; ne tolérer aucun type de groupe armé ni fournir d'aide ou appui à ces groupes, respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale des États voisins, renforcer la coopération régionale, respecter les préoccupations et intérêts légitimes des États voisins, en particulier pour les questions sécuritaires... Pour la Communauté internationale, il s'agit en particulier d'un soutien à long terme à la stabilité de la RD Congo, appuyer la mise en œuvre des protocoles et des projets prioritaires du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement de la CIRGL, travailler à la revitalisation de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), réaliser une revue stratégique de la MONUSCO afin de renforcer son appui au gouvernement pour faire face aux enjeux d'ordre sécuritaire et favoriser l'expansion de l'autorité de l'État. Voir paragraphe 5 de l'Accord-cadre.

4 Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en RD Congo et dans la région, § 11.

5 Edith BOUVIER, *L'ONU accusée de « tourisme militaire » en RDC*, in <http://www.lefigaro.fr/international/2012/12/10/01003-20121210ARTFIG00446-l-onu-accusee-de-tourisme-militaire-enc-rdc.php>.

depuis trop longtemps et n'a obtenu aucun résultat »⁶. Manifestement, dans la résolution 2098 (2013), le Conseil de Sécurité entend rappeler, face aux défis de l'heure, le caractère incontournable d'une mission dont on ne peut ignorer, écarter ou minorer l'importance de sa présence dans le pays.

Cette résolution assigne pour objectif à la brigade d'intervention de contribuer à réduire la menace que représentent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'Est du pays en les neutralisant et par conséquent de préparer le terrain pour la poursuite de la dynamique de la stabilisation dans les régions situées à l'Est du pays⁷. Cependant, après trois années de déploiement opérationnel de la brigade, les résultats escomptés continuent de se faire attendre. Le constat est tel que dans sa dernière résolution du 23 juin 2016, le Conseil de Sécurité, condamnant fermement les exactions qui continuent d'être commises par les différents groupes armés, ne prend même plus la peine de mentionner l'action ou les résultats obtenus par la brigade d'intervention⁸.

La stratégie des menaces à travers des résolutions répétitives du Conseil de Sécurité d'une réunion à l'autre, mais non suivies d'actions conséquentes et décisives, entame en définitive la crédibilité de l'ONU et de la MONUSCO, et est loin d'être payante. Aussi, les groupes armés, tel un jeu de poupées russes, essaient-ils et prolifèrent-ils comme des hydres dans l'Est de la RD Congo au point qu'il est nécessaire aujourd'hui de s'interroger sur la valeur stratégique et opérationnelle ajoutée de cette brigade quant au processus de consolidation de la paix en cours et d'une stabilisation irréversible.

L'objectif de cette réflexion est de poser un diagnostic sur la base du bilan actualisé de la brigade d'intervention (I) et, à partir de ce constat, faire ressortir les leviers du changement ou les interactions susceptibles de rencontrer, en termes d'efficacité, les éléments du mandat de la brigade, préalablement validés par les parties à l'Accord-cadre d'Addis-Abeba (II). Ce dernier volet permettra par ailleurs d'avoir une vision globale du processus de pacification en cours, particulièrement le séquençage du processus de sortie de la MONUSCO, relié à la stratégie de retrait de la brigade d'intervention qui dépend de la mise sur pied et de la montée en puissance d'une force de réaction rapide au sein des Forces armées de la RD Congo.

6 Pierre BOISSELET, *Louise Mushikiwabo* : « La Monusco est totalement irresponsable », in <http://www.jeuneafrique.com/141211/politique/louise-mushikiwabo-la-monusco-est-totalement-irresponsable/>.

7 S/RES/2098 du 28 mars 2013, §§ 9, 10 et 12 b)

8 S/RES/2293 du 23 juin 2016, §§ 12 - 13.

I. La brigade d'intervention : un outil opérationnel nécessaire par son mandat mais imparfait

La perpétration récente de massacres commis contre les populations civiles à Beni, Eringeti, Mbau, Oicha, Semuliki entre octobre 2014 et août 2016, par différents groupes armés au rang desquels figurent les Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR), les Forces démocratiques alliées-Armée de libération de l'Ouganda (ADF-NALU), le Front National de Libération d'origine burundaise (FNL), l'Armée de Libération du Seigneur d'origine ougandaise (LRA), ainsi que divers groupes Maï-Maï, suscite un doute profond quant à la capacité de la brigade d'intervention à assurer efficacement son mandat sur le terrain. Les raisons à cet état de fait peuvent être regroupées en cause lointaine dans la mesure où il apparaît évident que le passage de la MONUC à la MONUSCO s'est réalisé sans véritable plus-value stratégique spécifiquement au regard des attributions de la composante militaire. Autrement dit, la MONUSCO qui entend assurer le passage à une phase de stabilisation, se voit tout simplement remettre le passif de la MONUC en termes de lutte non achevée contre les groupes armés. Plus tard, le même Conseil de Sécurité, confronté à la persistance de la même problématique de départ va une nouvelle fois remettre le passif de la MONUSCO entre les mains de la brigade d'intervention (A). Ainsi, la brigade d'intervention (petit noyau de près de 3.069 hommes) reçoit, dès sa création, un héritage à la fois lourd et complexe à gérer⁹. Cette complexité est renforcée par le caractère épars et volatile des groupes armés qu'elle a pour mission de neutraliser. Elle marque dès le départ l'inadéquation qui existe entre l'outil et le contexte d'intervention (B).

A. La substitution de la MONUSCO à la MONUC sans véritable mutation opérationnelle qualitative

Par sa Résolution 1925 (2010) du 28 mai 2010, le Conseil de Sécurité, constatant que « *la République démocratique du Congo est entrée dans une nouvelle phase* » vers la consolidation de la paix, la restauration de la sécurité, le développement durable à long terme, décidait que la Mission s'appellerait désormais Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo. Dans son entendement, cette nouvelle phase ou ère se cristallise et se caractérise notamment par « *les processus de Goma et de Nairobi* » et les Accords du 23 mars 2009,

⁹ Major General Patrick CAMMAERT and Fiona BLYTH, "The UN intervention brigade in the Democratic Republic of the Congo", in *International Peace Institute*, Issue Brief, July 2013, p. 3.

conclus entre le Gouvernement et le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) qui, selon le Conseil de Sécurité, ont contribué à la stabilisation de la situation dans l'Est de la RD Congo¹⁰.

Cependant, tout en « saluant le concours précieux » que la MONUC a apporté au relèvement de la RD Congo post-conflit et au renforcement de la paix et de la sécurité, la même résolution établit en même temps un constat sévère et sans illusion. Elle souligne les graves problèmes de sécurité demeurant en RD Congo, plus particulièrement dans les deux Kivu et la Province Orientale, par la présence continue de groupes armés, la nécessité d'asseoir davantage l'autorité de l'État, le risque d'une résurgence des conflits avec le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la poursuite de l'exploitation illicite des ressources naturelles, le risque de retour de l'instabilité dans le pays au cas d'un vide sécuritaire. On passait ainsi de la MONUC comme mission d'observation du cessez-le-feu à la MONUSCO, une mission chargée essentiellement de la protection de la population basée sur le Chapitre 7 de la Charte.

À vrai dire, les raisons justificatives de la création de la MONUC se retrouvent également à la base de sa transformation en MONUSCO, tout en affirmant le passage à un nouveau stade, celui de la stabilisation. Cette même construction argumentaire motive la constitution de la Brigade d'Intervention de la MONUSCO. En réalité, le passage d'une mission à l'autre, ou plutôt d'une dénomination à l'autre¹¹, ne correspond pas à une vision et une planification stratégiques avec des objectifs et des étapes fixés dans la durée. Il s'agit plutôt d'une forme d'adaptation pragmatiste liée aux contraintes imprévisibles du terrain et du moment comme le surgissement du CNDP et plus tard la mutinerie du M23 symbolisée par la prise de la ville de Goma : « *Anxious to regain the initiative after Goma and to avoid a parallel force deployment in the DRC, The United Nations adopted the proposal and incorporated it into MONUSCO* »¹².

Après changement de badges et d'étiquettes, la MONUSCO va, par la loi naturelle de la pesanteur, progressivement « se normaliser »,

10 S/RES/1925 du 28 mai 2010. La Conférence sur la paix, la sécurité et le développement dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu s'est tenue à Goma du 6 au 23 janvier 2008 et a débouché sur un Acte d'Engagement signé par 9 groupes armés pour le Nord-Kivu (CNDP, PARECO/FAP Mai-Mai Kasindien, Kifuafua, Vurundo, Mongol, UJPS, Rwenzori et Simba) et un autre Acte par 13 groupes pour le Sud-Kivu (FRF, Yakutumba, Zabuloni, Kirikicho, PARECO/SK, Rai Mutomboki, NYKIRIBA, Kapopo, Mahoro, Shikito, Mudundu 40, Simba, Mai-Mai Shabunda). Le processus de Nairobi a débouché sur la signature à Goma le 23 mars 2009 d'un Accord de Paix entre le Gouvernement de la RD Congo et le CNDP.

11 S/RES/1925 du 28 mai 2010, § 1.

12 Major General Patrick CAMMAERT and Fiona BLYTH, "The UN intervention brigade in the Democratic Republic of the Congo", in *International Peace Institute*, Issue Brief, July 2013, p. 2.

s'incruster et « s'enliser » dans les habitudes routinières antérieures marquées par des opérations et actions dispersées, intermittentes et opportunistes de protection des civiles ; de délimitation et limitation (stratégie de confinement) de la violence armée par la réduction de la capacité de nuisance des forces négatives et groupes armés ; de cantonnement dans les casernes avec des sorties et actions à la carte.

À ce propos, le surgissement d'un concept opérationnel nouveau, que l'on doit à l'ancien représentant spécial du Secrétaire général en RD Congo, Martin Kobler, d'établissement d'« *îlots de stabilité* » est assez évocateur et significatif. Ceci supposerait-il l'existence et l'acceptation d'un océan d'instabilité tout autour ? De même que l'on parle des fameux « triangles de la mort » comme de réalités factuelles alors qu'il s'agit, dans tous les cas et de toute évidence, d'une reconnaissance d'absence d'autorité de l'État et, d'un certain point de vue, d'impuissance de la MONUSCO. D'aucuns considèrent que le résultat obtenu n'est en définitive qu'une « stable instabilité »¹³.

Un autre argument qui laisse penser que de la MONUC à la MONUSCO, le Conseil de Sécurité n'opère pas une véritable révolution dans sa conception du maintien et de la stabilisation de la paix en RD Congo réside dans le fait que le moyen actuel constitué par la brigade d'intervention, loin d'être une totale innovation opérationnelle, existe déjà potentiellement dès les premiers pas de la mission en RD Congo. En effet, dans sa résolution 1493 (2003) du 28 juillet 2003, le Conseil avait déjà autorisé la MONUC « à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'*Ituri* », tout en ajoutant également « *et, pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités, dans le Nord et le Sud Kivu* ». L'expression « tous les moyens nécessaires » sous-entend y compris l'emploi de la force et le recours à des actions vigoureuses.

13 Graziene CARNEIRO de SOUZA, "Islands of stability : new conception on the use of force regarding the implementation of protection of civilians", in *Brazilian Journal of International relations*, vol. 5, 2016, pp. 444-446.

Judith VERWEIJEN, *Stable Instability, Political settlements and armed groups in the Congo*, Rift Valley Institute, Usalama Project, Nairobi, Kenya, 2016. On comprend alors comment le Général dissident Laurent Nkundabatware Mihigo et le Colonel Jules Mutebusi prennent et occupent la ville de Bukavu pendant toute une semaine, du 2 au 9 juin 2004, s'adonnant à toutes sortes de graves exactions sur les populations civiles, sans que les troupes de la brigade ne s'interposent ou n'agissent de quelque manière que ce soit. Plus de dix ans plus tard, le même scénario se répète avec la prise de Goma en novembre 2012 par le Mouvement armé insurrectionnel dit du M23, au nez et à la barbe de la MONUSCO. Des observateurs noteront « leur peu d'appétence pour mourir pour Goma » de la part des troupes de la MONUSCO. Dr Alexandra NOVOSSELOF et Dr Mélanie CATHELIN, *Dossier sur la Brigade d'intervention de la MONUSCO*, Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP), Montréal, 7 août 2013, p. 3.

La résolution 1856 (2008) fait état d'une « *Force d'intervention rapide* » destinée à conférer à la MONUC « *la souplesse voulue pour pouvoir se déployer en fonction des besoins, de façon à mieux contribuer à la protection des civils et à renforcer la sécurité dans l'Est de la République démocratique du Congo* »¹⁴. La résolution 1925 (2010) qui permet le passage de la MONUC à la MONUSCO autorise la MONUSCO, trois années avant la création de la brigade, à maintenir une « *Force de réserve* » capable de se redéployer rapidement ailleurs dans le pays¹⁵.

Toutefois, le fait que le Conseil de Sécurité insiste en soulignant « dans les limites de ses capacités » pousse généralement la MONUSCO à préférer rester en deçà, pour ne pas courir le risque d'outrepasser les consignes, à contrôler et censurer les initiatives aux frontières des limites opérationnelles imposées par les règles d'engagement. Dans le doute, la MONUSCO, tout comme la MONUC sa devancière, s'abstient. De plus, la volonté de ne pas vouloir créer de précédent exprimé par le Conseil semble remise en question par certains États en quête de voie de sortie pour des opérations ayant tendance à s'enliser sur leur sol. C'est notamment le cas du Ministre des affaires étrangères du Mali qui a suggéré au Conseil de Sécurité de renforcer la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA), en la dotant d'une force de réaction rapide calquée sur celle mise sur pied en RD Congo ; les autorités centrafricaines ont formulé le même vœu concernant l'action menée par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA)¹⁶.

B. Des résultats mitigés et contrastés du nouvel outil opérationnel au bout de trois ans de fonctionnement

Intervenant dans un contexte particulièrement complexe, la brigade oriente ses efforts vers la neutralisation des forces négatives issues de la mutinerie du mouvement du 23 mars, dénommé M23 en référence à l'accord conclu entre le Gouvernement et le CNDP le 23 mars, considéré par le M23 comme non respecté. Cet objectif est atteint avec succès le 05 novembre 2013, lorsque ce mouvement annonce à Kampala, par la voix de son président Bertrand Bisimwa, sa défaite après de violents

14 S/RES/1856 du 22 décembre 2008.

15 S/RES/1925 du 28 mai 2010, § 4. Voir aussi Dr A. Novosselof et Dr M. Cathelin qui notent que de la MONUC à la MONUSCO, il n'y a pas eu de saut qualitatif et que la MONUC n'a pas su faire usage de la possibilité lui offerte, bien avant la Brigade d'intervention, de déployer une force de réserve, op.cit., p. 2.

16 CS/11594 du 09 octobre 2014.

combats menés contre les FARDC appuyées par la brigade elle-même¹⁷ et sa renonciation à la lutte armée. Par la suite, la possibilité lui sera reconnue de se transformer en parti politique avec ou sans changement de dénomination (Déclaration du 12 décembre 2013 à Nairobi).

En synergie avec les FARDC, la brigade obtiendra rapidement des résultats qui feront espérer l'avènement d'une ère nouvelle de paix et de stabilité pour tous. En fait, elle n'a pu contribuer qu'à une accalmie volatile, fragile et intermittente. L'analyse de différents rapports et résolutions émanant des organes impliqués dans l'entreprise de stabilisation du pays laisse entrevoir qu'en trois années de mise en œuvre de son mandat, la brigade n'a obtenu que très peu de résultats par ailleurs difficilement identifiables à sa propre et seule action ; qu'elle n'a pas pu ramener la menace à un niveau tel que les autorités chargées de la sécurité puissent y faire face. La persistance du cycle de violence, à l'Est du pays, conduirait ainsi à penser que cet outil opérationnel n'est pas suffisamment adapté aux enjeux présents sur le terrain.

Cela est dû en grande partie à la faiblesse des moyens humains et logistiques dont elle dispose ainsi qu'à la confusion des rôles qui persistent entre ce démantèlement et le reste de la composante militaire, le reste de la Force qui, en fin de compte, poursuit le même objectif avec les mêmes moyens. À ce propos, sur les combats menés conjointement avec les FARDC contre les ADF, les FDLR, les FNL, les Forces de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI) et les groupes Mai-Mai, le Secrétaire général indique clairement que « *les brigades-cadres de la MONUSCO et la Brigade d'intervention de la Force participent à ces opérations* »¹⁸.

La seule différence réside dans la création d'une chaîne de commandement distincte pour la brigade d'intervention qui répond directement au commandant de la Force. Ainsi la brigade a eu successivement à sa tête un ressortissant de la Tanzanie : le Général James Mwakibolwa arrivé à Goma en avril 2013, auquel succédera le Général Ramadhan Abdoul Kimweri en avril 2015. La différenciation dans la chaîne de commandement a pour but normalement de donner plus de souplesse à cette composante qui, seule ou en appui aux FARDC, doit pouvoir mener des offensives ciblées et robustes, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité en vue d'empêcher l'expansion des groupes armés, de les neutraliser et de les désarmer de façon à contribuer à réduire la menace qu'ils constituent pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils.

17 Voir *Declaration of commitments by the movement of march 23 at the conclusion of the Kampala dialogue*, 12th December 2013, Nairobi, Kenya. Voir également *Déclaration du Gouvernement de la République démocratique du Congo à la fin des pourparlers de Kampala*, signée à Nairobi le 12 décembre 2013.

18 S/2015/172 du 10 mars 2015, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, § 36.

En effet, il est frappant de constater l'inadéquation qui existe entre le constat alarmant du Conseil qui fait part de sa vive inquiétude s'agissant de l'instabilité croissante dans la région et la création d'une brigade chargée de mener des actions robustes et ciblées, sur fonds de réduction progressive des effectifs militaires de la force. Le Conseil agit manifestement comme si la brigade d'intervention constituait le levier majeur du changement dans le contexte de la lutte contre les groupes armés dans l'Est de la RD Congo¹⁹ ; mais sans tous les moyens adéquats.

Concernant les moyens matériels, le Secrétaire général rapporte que la brigade est obligée de recourir au même appui logistique que la force de la MONUSCO, notamment en ce qui concerne l'emploi des drones pour la collecte de renseignements et le support tactique des hélicoptères d'attaque comme de manœuvre²⁰. La modicité de ces moyens n'a malheureusement pas permis d'endiguer le cycle récurrent de la violence dans la partie orientale du pays, et le M23, bien que militairement défait au mois de novembre 2013, fait plus de place à d'autres groupes armés non moins virulents. C'est presque avec dépit que le Commandant de la Force, le Général Dos Santos Cruz, en s'adressant au Conseil de Sécurité, rappelle que dans le contexte actuel, il faut non seulement disposer d'effectifs et de technologies en qualité et nombre suffisants, mais aussi de la volonté et de l'engagement qui sont nécessaires pour faire la différence sur le terrain²¹.

Par ailleurs, le recours aux forces régulières de sa composante militaire ou à la brigade spéciale est laissé à la libre appréciation du commandement de la MONUSCO. Comme le stipule la Résolution 2098 (2013) : « selon qu'il conviendra », la MONUSCO pourra recourir à ses forces régulières ou à la brigade aux fins d'assurer son mandat de protection des civils et de neutralisation des groupes armés²². Ceci paraît remettre en cause et atténuer la capacité reconnue plus loin dans le même texte à la brigade de pouvoir entreprendre des actions militaires unilatérales contre les groupes armés, d'être une véritable force spéciale offensive. Pour ainsi dire, le mandat spécifique de la brigade est dès le départ progressivement absorbé et noyé dans celui plus général de la MONUSCO.

19 En effet, dans sa résolution 2211 (2015), le Conseil de Sécurité qui autorise à nouveau le retrait de 2.000 militaires déclare son intention de rendre cette réduction permanente en révisant le plafond des effectifs militaires maximum autorisé qui est de 19.815 éléments. S/RES/2211 du 26 mars 2015, §§ 3 et 4.

20 S/2013/119 du 27 février 2013, *Rapport spécial du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs*, § 61.

21 CS/11594 du 09 octobre 2014.

22 S/RES/2098 du 28 mars 2013, § 12.

À ce niveau, l'équation personnelle et le pays d'origine du commandant en chef de la force de la MONUSCO constituent autant de facteurs déterminants. Le commandant de la brigade n'a pratiquement pas d'initiative propre à prendre à son niveau. Faudrait-il espérer la génération d'une nouvelle dynamique avec la désignation en décembre 2015 d'un commandant de la MONUSCO originaire également d'un pays de la SADC, le Général sud-africain Derrick Mbruyiselo Mgwebi, en remplacement du Général brésilien Carlos Alberto dos Santos dont la détermination initiale avait été fort appréciée ?

S'ajoute à cela, comme une sorte de neutralisation de la capacité d'actions vigoureuses unilatérales de la brigade, l'exigence souvent faite par le Gouvernement de la RD Congo de la concomitance dans les actions ou plutôt de l'accompagnement en appui aux actions des FARDC. La brigade ne peut à la limite agir que lorsque les FARDC décident de passer à l'action. Selon la population rencontrée à Beni, Eringeti, Goma et Nyamilima, il y a un gros problème de manque de continuité dans les opérations militaires qui donnent le temps aux groupes armés de se réorganiser, de se rééquiper et de reprendre le terrain perdu. Les résultats obtenus sont donc très fragiles ; les acquis ne sont ni consolidés ni conservés.

Les résultats de certaines opérations lancées contre les ADF en deviennent presque anecdotiques : cinq personnes rendues, trois arrêtées, sept tuées, cinq armes saisies, etc²³. Les autorités politiques et militaires en sont à déplorer le fait que, contrairement à l'ex-M23, les ADF, les FDLR et les LRA ne luttent pas de façon classique, qu'ils mènent des combats asymétriques avec des tactiques de guérilla, le recours à des actions terroristes. Aussi, les opérations se succèdent, aux noms les uns plus évocateurs que les autres (RUDIA I et II, Ruwenzori, KIMIA I et II, Coup de tonnerre, UMOJA Wetu I et II, AMANI LEO, SUKOLA I et II, USALAMA...), mais sans résultats tangibles et durables. Nonobstant la destruction de leurs bases ou sanctuaires, les groupes armés conservent une capacité de nuisance remarquable, caractérisée par des tueries, des massacres et des exactions à répétition.

23 S/2013/119 du 27 février 2013, *Rapport spécial du Secrétaire général sur la RD Congo et la région des Grands Lacs*, §, § 35.

II. Les limites de la brigade d'intervention mettent en lumière les défaillances structurelles de l'État congolais sur le chemin de la stabilité à long terme

Dans sa résolution 2098 (2013), le Conseil de Sécurité entend déployer la brigade d'intervention aux fins de réduire la menace que constituent les groupes armés pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils dans l'Est du pays et de préparer le terrain pour des activités de stabilisation. L'analyse du chapelet des résolutions pertinentes relatives à l'action de la brigade d'intervention en RD Congo laisse entrevoir en creux du manque de réussite de la brigade, l'inexistence d'un contexte institutionnel suffisamment structuré pour démontrer l'impact d'une telle action. Le concept d'îlots de stabilité reflète bien l'idée qu'en matière de réformes institutionnelles, notamment le secteur de la sécurité et de l'administration publique, beaucoup de choses restent encore à faire en RD Congo (A). Dans le même sens, cette résolution fixe comme critère de réussite de l'action de la brigade d'intervention, la montée en puissance de la force de réaction rapide issue des FARDC en vue de prendre son relais. Autrement dit, le retrait de la brigade d'intervention est conditionné à la qualité des relations que peuvent avoir les FARDC et la MONUSCO (B).

A. Le déploiement de la Brigade d'intervention comme conséquence de la faiblesse de l'autorité de l'état et des limites de la Force de la MONUSCO à maintenir la paix

De manière générale, la Brigade d'intervention de la MONUSCO a été créée pour répondre au besoin immédiat de pacification de la partie orientale de la RD Congo. La réflexion prend davantage de profondeur lorsqu'elle s'oriente vers les éléments tangibles qui permettent de cerner cette évidence et de la restituer en termes de nécessité du déploiement de la Brigade d'intervention.

Cette nécessité est premièrement mise en relief par l'insuffisance, voire l'absence d'autorité étatique dans les zones d'intervention de celle-ci. En effet, le Secrétaire général de l'ONU propose la création de la Brigade sur le constat que la RD Congo continue d'éprouver des difficultés à consolider la paix parce que ses institutions (particulièrement l'armée, la police, l'appareil judiciaire et le système pénitentiaire) manquent cruellement de moyens et n'assument pas suffisamment leurs responsabilités²⁴. La résolution 2918 (2013), dans le même sens, précise que la Brigade est créée en appui aux autorités nationales et

²⁴ S/2013/119 du 27 février 2013, *Rapport spécial du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs*, § 9.

met le doigt sur la faiblesse des forces armées nationales dont l'action doit être renforcée par la Brigade, seule ou avec elles.

En effet, d'un rapport à l'autre du Secrétaire général comme d'une déclaration à l'autre du Président du Conseil de Sécurité et du Conseil lui-même, le constat demeure le même, négatif sinon amère. À vrai dire, la Réforme du Système de Sécurité (RSS) demeure un travail inachevé, un tunnel sans fin. On est en plein syndrome de Sisyphe, condamné à toujours reprendre la même tâche; dans une « progressivité régressive » (Spill back). Du reste, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, d'une résolution à l'autre, a toujours mis l'accent sur la responsabilité principale et première du Gouvernement de la RD Congo. En effet, le Conseil ne cesse de répéter, à juste titre, que *« c'est au Gouvernement de la République démocratique du Congo qu'il incombe au premier chef d'assurer la sécurité sur son territoire et de protéger les civils, dans le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et du droit international humanitaire »* ; ainsi que d'assurer la stabilisation à long terme du pays par la mise en œuvre d'une réforme globale du secteur de la sécurité, l'accomplissement du DDR (Désarmement, Démobilisation et Réinsertion) pour les groupes armés congolais et du DDRR (Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration et Réinstallation) pour les groupes armés étrangers ; d'instaurer les conditions sécuritaires indispensables à un développement économique durable, les partenaires internationaux ne venant qu'en appui.

Le paradoxe est qu'à certains moments, le Gouvernement lui-même semble demander des explications à la MONUSCO, dans une sorte d'aveu d'impuissance, d'abdication ou de renonciation ; oubliant en cela que la nature profonde de la MONUSCO est celle d'être une force supplétive et non de substitution à l'armée nationale.

Cette nécessité est ensuite accentuée par le besoin de mettre fin aux violations massives des droits de l'homme commises par certains groupes armés, au nombre desquels figure le mouvement du M23, dans les territoires de Masisi, Nyiragongo et Rutshuru occupés entre la mi-avril 2012 et novembre 2013²⁵ ; ainsi que les FDLR, les ADF et d'autres groupes armés. L'activisme de ces groupes armés est directement

25 Voir Rapport du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme perpétrées par des militaires des forces armées congolaises et des combattants du M23, à Goma et à Sake, province du Nord-Kivu, ainsi qu'à Minova et dans ses environs, province du Sud-Kivu, entre le 15 novembre et le 2 décembre 2012, publié le 08 mai 2013. Voir également Rapport du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme commises par le mouvement du 23 mars (M23) dans la province du Nord-Kivu avril 2012-novembre 2013, publié en octobre 2014. La résolution 2053 (2012) rappelle que ces violences ont également touché les soldats de la paix et le personnel humanitaire ce qui a eu pour effet (i) d'entraver l'accès aux zones de conflit où vivent des populations civiles, (ii) favoriser le déplacement de dizaine de milliers de civils.

consécutif à la diminution de la présence de l'autorité de l'État. Comme le souligne si bien le Général Babacar Gaye, ancien Commandant des Forces de la MONUC, « la nature a horreur du vide. Il est très bien de mener des opérations conjointes, de chasser les groupes armés, mais ces zones doivent ensuite être occupées par les FARDC de telle sorte que les populations soient définitivement à l'abri d'éventuelles représailles ». Il ne faut pas que les opérations menées se traduisent par un simple départ des groupes armés des zones qu'ils occupent et qu'ils puissent très rapidement y revenir et poursuivre leurs exactions à l'encontre des populations civiles. Il faut éviter à tout prix « l'effet feu de paille »²⁶.

Ainsi le M23, mouvement politico-militaire, ira jusqu'à la mise en place dans les zones sous son contrôle, d'une structure administrative en nommant, dès le 1^{er} mai 2013, des administrateurs locaux pour les territoires de Rutshuru et Nyiragongo. Cette nécessité reflète enfin un dernier point souvent minoré qui est celui de l'incapacité de la mission, présente sur le terrain depuis 2010, à endiguer les cycles de violence par le déploiement de sa composante militaire entière. En dépit de la possibilité de recourir à la coercition prévue par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et malgré les ressources colossales qui lui sont affectées, la MONUSCO souffre d'un déficit grave de légitimité qui l'oblige à reformuler sa stratégie d'intervention afin de mieux protéger les populations civiles²⁷. La manière de procéder du Conseil peut à cet égard paraître curieuse en décidant de confier à une « escouade » le mandat que n'a pu réaliser la totalité des membres composant la force de la MONUSCO.

Le déplacement du quartier général de la mission de Kinshasa, la capitale, vers Goma constitue un signal fort que la chute de Goma par le M23 viendra très rapidement assombrir. Par la suite, les nombreuses exactions commises par les Forces démocratiques de libération du Rwanda, l'Alliance des Forces démocratiques, l'Armée de résistance du Seigneur, les Forces nationales de libération et les groupuscules Mai-Mai et autres forces négatives, viendront achever le manque de crédibilité de la mission²⁸.

26 Entretien avec le Général Babacar Gaye par Michel Cirimwami et Van den Wildenberg, Radio Okapi, MONUC, 22 novembre 2005.

27 J. BOUTEILLIS, "From crisis to reform : Peacekeeping Strategies for the protection of civilians in the Democratic republic of the Congo", in *Stability : International Journal of security & development*, 2013, 2 (3) : 48, p. 1.

Marc André LAGRANGE et Thierry VIRCOULON, "Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République démocratique du Congo", in *Notes de l'IFRI*, Avril 2016, pp. 9-10.

28 Marc André LAGRANGE et Thierry VIRCOULON, "Réflexions sur 17 ans de présence de l'ONU en République démocratique du Congo", in *Notes de l'IFRI*, Avril 2016, pp. 9-10.

B. L'absence de véritable stratégie de retrait de la Brigade d'intervention et la difficile montée en puissance d'une « Force de réaction rapide » au sein des FARDC

Le point le plus épineux du mandat de la Brigade réside dans l'articulation de sa stratégie de sortie qui est conditionnée à la constitution, par les Forces armées de la RD Congo, d'une « force de réaction rapide » capable de prendre son relais²⁹. Cette stratégie pourrait s'imposer par son évidence. En effet, il est difficilement envisageable pour la Brigade d'accomplir son mandat, soit la neutralisation des groupes armés, sans que les parties du territoire traitées ne soient investies par les FARDC.

Mais simplement, le concept de force de réaction rapide renvoie à l'idée d'une « *brigade bis* » qui serait cette-fois entre les mains des forces gouvernementales. Le Conseil de Sécurité parle ainsi de « *la création d'une « force de réaction rapide » congolaise capable de prendre le relais de la brigade d'intervention* » ou « *force congolaise d'intervention rapide* »³⁰. De plus, cette stratégie, à la fois conditionnée par l'atteinte de résultats obtenus par la brigade et les progrès réalisés par la République démocratique du Congo dans la réforme du secteur de la sécurité, pose la question fondamentale de la durée du mandat de cette brigade créée, à titre exceptionnel, pour une période initiale d'un an.

La Brigade d'intervention se voit ainsi privée de véritable porte de sortie, faute de pouvoir céder le relais à une force de réaction rapide congolaise capable. Dans sa dernière résolution 2277 (2016), le Conseil de Sécurité déplore à juste titre « *la lenteur des progrès* » dans les domaines essentiels à la stabilisation de la RD Congo telle que la prise de nouvelles mesures pour réformer le secteur de la sécurité notamment « *en appuyant une force de réaction rapide efficace et pérenne* »³¹.

Ce premier aspect relié à la définition d'une stratégie claire de sortie de la brigade s'articule également avec la nécessaire coopération entre celle-ci et les FARDC dans l'atteinte des résultats mandatés. À cet égard le Secrétaire général rappelle qu'« *une coopération militaire efficace entre les FARDC et la MONUSCO contribuerait dans une large mesure à la réalisation de cet objectif essentiel* »³².

29 S/2013/119, § 52.

30 S/RES/2098 du 28 mars 2013, § 10.

31 S/RES/2277 du 30 mars 2016, § 3 et §48

32 S/2016/232 Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région du 09 mars 2016, § 53.S/2013/119 du 27 février 2013, Rapport spécial du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, § 12.

Malheureusement, après la défaite du M23, on assistera à un ralentissement des opérations sur terrain, voire une pause. Ainsi, le Sommet CIRGL de Luanda du mois de janvier 2014 et le mini Sommet du 25 mars 2014, après avoir félicité le Gouvernement de la RD Congo pour les résultats obtenus avec l'appui de la Brigade, l'ont encouragé à entreprendre et poursuivre les mêmes actions contre les FDLR et les ADF-NALU (notons une insistance particulière du Rwanda et de l'Ouganda). Les Chefs d'État et de Gouvernement ont alors recommandé : a) un rapatriement continu de ceux qui sont prêts à être désarmés et à retourner volontairement ; b) engager d'urgence des actions militaires contre ceux qui ne veulent pas être désarmés. Cinq mois plus tard, au 2^e mini Sommet sur la situation sécuritaire en RD Congo et dans la Région à Luanda, le 14 août 2014, un ultimatum de 6 mois sera accordé aux FDLR pour leur reddition volontaire à partir du 2 juillet 2014³³. Lors du Sommet de Luanda (Angola) du 14 juin 2016, les Chefs d'État et de Gouvernement de la CIRGL sont encore revenus dans leur déclaration sur la nécessité de réaliser la neutralisation totale des forces négatives et des groupes armés, le rapatriement des éléments ex-M23 se trouvant encore en Ouganda et au Rwanda, la conjugaison des efforts pour lutter contre les menaces et les actions terroristes dans la région. L'impression générale est que, quelque part, on tourne un peu en rond, enfermés dans une sorte de cercle vicieux.

En fait, l'appui de l'opération aux FARDC dans la neutralisation des FDLR, au début de l'année 2015, a connu une suspension à cause des allégations de violation des droits de l'homme formulées à l'encontre de deux généraux des FARDC, chargés de l'opération SUKOLA II, concernant les unités placées sous leur commandement. À ce jour, même si toutes les difficultés n'ont pas été réglées, il faut constater la reprise progressive de la coopération marquée par la mise en œuvre d'un dialogue stratégique et la signature, le 28 janvier 2016, d'un accord entre le gouvernement et la mission³⁴.

33 Malgré les missions conjointes CIRGL-SADC-UA-UN de sensibilisation et de délivrance d'un message clair et fort aux FDLR à respecter les échéanciers convenus de reddition et de désarmer ou faire face à d'inévitables actions militaires, les résultats sont demeurés minces. Par ailleurs, ceux des éléments FDLR rendus se trouvant dans des sites de regroupement n'ont jamais voulu d'un rapatriement, introduisant des considérations politiques liées à la demande d'un dialogue inter rwandais.

34 www.jeuneafrique.com, « RD Congo : reprise officielle de la coopération militaire entre l'armée et la Monusco », 26 janvier 2016. www.jeuneafrique.com, « RD Congo : Le gouvernement met en garde la Monusco suite aux déclarations d'Hervé Ladsous », 3 février 2016.

Conclusion : Quel avenir pour la brigade d'intervention ?

Une chose semble certaine, l'Organisation des Nations Unies, par le biais du Conseil de Sécurité, a décidé de mettre en place une stratégie à double vitesse en donnant un coup d'accélérateur à la lutte contre les forces négatives dans l'Est du pays et la recherche de stabilité de manière plus générale en créant sa brigade d'intervention. Une analyse froide du bilan de cet outil opérationnel montre avec évidence que cette stratégie peine à donner des résultats satisfaisants, et qu'en l'occurrence, elle semble s'être moins attachée au traitement des causes profondes de l'instabilité qui mine la partie orientale de la République démocratique du Congo, notamment la lutte contre la prolifération et le trafic illicite des armes, l'exploitation illégale des ressources naturelles, la question des réfugiés et des personnes déplacées, et la garantie d'un processus DDRR efficace et complet.

Il est évident, en effet, que l'option d'une action militaire robuste, seule, ne pourra guère renverser la vapeur. D'ailleurs la brigade d'intervention est conçue dès le départ comme un « *instrument d'appui du processus politique entrepris conformément aux principes énoncés dans l'Accord-cadre* »³⁵. Pourtant dans la pratique, bien peu de choses, mise à part la défection du M23, permettent de considérer qu'il existe une relation causale entre le travail effectué par la brigade et la dynamique d'un processus politique concernant le traitement des forces dites négatives.

Ce manque de réussite totale pour une opération aussi imposante qui, de 1999 à 2016, a englouti plus de 12 milliards de dollars américains, renforce un sentiment d'inquiétude qui se traduit par une certaine distance de la population et des autorités nationales quant à l'efficacité et l'utilité réelle de cette opération de paix. En effet, dans son dernier rapport, le Secrétaire général de l'organisation, continue de constater l'impuissance de la force face à « la menace grave » ou « *la capacité de frappe meurtrière* » des groupes armés ; le drame est tel qu'il reconnaît que dans l'Est du pays, « *la population civile est demeurée à la merci de la violence armée* »³⁶. Ce doute atteint son paroxysme notamment lors de la marche de protestation contre l'inaction des FARDC et de la MONUSCO, organisée par des associations de jeunes et la société civile, de Butembo à Beni, le 17 août 2016.

Pour une frange de la société civile congolaise, la solution est simple : puisque la brigade d'intervention est handicapée par « la machine

35 S/2013/119, *Rapport spécial du Secrétaire général sur la RD Congo et la région des Grands Lacs*, § 76.

36 S/2016/833, *Rapport du Secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo*, du 3 octobre 2016, §23. Voir également S/2016/840 du 04 octobre 2016, *Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RD Congo et la région*, § 2, concernant les ADF. Voir également S/2016/833 du 03 octobre 2016, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en RD Congo*, § 27, concernant les FDLR.

administrative de la MONUSCO lourde et lente », il faut l'en détacher et en faire « une unité spéciale de l'ONU, dotée d'un budget propre et d'une autonomie de gestion, distincts de ceux de la MONUSCO » ; tout en préconisant par ailleurs de passer d'une à plusieurs brigades d'intervention de la MONUSCO³⁷. Pour intéressante qu'elle soit, cette proposition de réforme est difficilement réalisable au plan politique, stratégique et logistique. Elle ne ferait qu'accroître la complexité des choses. Il faudrait plutôt revenir aux fondamentaux de la résolution de départ et reconnaître à la brigade une pleine capacité opérationnelle, avec une autonomie stratégique qui la dispose à entreprendre des actions militaires unilatérales vigoureuses contre les forces négatives. À défaut de cela, le risque est grand qu'elle ne termine jamais sa tâche.

Pour le moment la Résolution 2277 (2016) adoptée par le Conseil de Sécurité proroge jusqu'au 31 mars 2017 le mandat de la MONUSCO en RD Congo et réitère « à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni remettre en cause les principes convenus régissant les opérations de maintien de la paix », le mandat de la brigade d'intervention. Les raisons justificatives demeurent les mêmes : les conflits récurrents, les violences et les activités déstabilisatrices persistantes commises par les groupes armés nationaux et étrangers, la continuation de l'exploitation illégale et du trafic de ressources naturelles. Les résultats restent eux-aussi également peu probants avec pour conséquence directe que trois années après la création de la brigade, le Conseil de sécurité continue de constater « *qu'il importe que tous les contingents de la MONUSCO, y compris ceux de la brigade d'intervention, soient dûment préparés et équipés, disposent d'effectifs suffisants et bénéficient d'un appui pour pouvoir honorer l'engagement qu'ils ont pris de s'acquitter de leurs tâches respectives* »³⁸.

En outre, il apparaît à la lumière de la prémonition et des derniers avertissements du représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU en République démocratique du Congo, Maman Sambo Sidikou, à la réunion du Conseil de Sécurité des Nations Unies, le mardi 11 octobre 2016, que le contexte actuel soit propice à un assombrissement général de la situation politique et sécuritaire : « *La République démocratique du Congo est entrée dans une période extrêmement risquée sur sa stabilité* »³⁹. De fait, la crise politique pourrait déboucher sur des violences de masse et les capacités de la MONUSCO être largement dépassées encore une fois. ■

37 Propos recueillis auprès de la société civile du Nord-Kivu, notamment le CEPADHO (Centre d'Étude pour la Promotion de la Paix, la Démocratie et les Droits de l'Homme) et Déclaration du CEPADHO à l'occasion de la visite des membres du Conseil de Sécurité, Beni, 10 novembre 2016.

38 S/RES/2277 du 30 mars 2016.

39 Echos de la MONUSCO, Volume VIII-N°62-Octobre 2016, p. 5.