

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
28 janvier 2016
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 24 décembre 2015, adressée
à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président
du Groupe de travail du Conseil de sécurité
sur les opérations de maintien de la paix**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint la note de cadrage pour le septième débat thématique du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, tenu le 19 octobre 2015, sur le thème « La Brigade d'intervention de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo : enseignements tirés de l'expérience » (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de le faire publier comme document du Conseil.

Le Président du Groupe de travail
du Conseil de sécurité sur les opérations
de maintien de la paix
(Signé) Mahamat Zene **Chérif**



**Annexe à la lettre datée du 24 décembre 2015
adressée à la Présidente du Conseil de sécurité
par le Président du Groupe de travail du Conseil
de sécurité sur les opérations de maintien de la paix**

Note de cadrage

**Pour la réunion du Groupe de travail du Conseil
de sécurité sur les opérations de maintien de la paix
tenue le 19 octobre 2015**

**Débat thématique sur « La Brigade d'intervention
de la Mission de l'Organisation des Nations Unies
pour la stabilisation en République démocratique
du Congo : enseignements tirés de l'expérience »**

Le 19 octobre 2015, le Tchad, en sa qualité de Président du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, a tenu un débat thématique sur « La Brigade d'intervention de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo : enseignements tirés de l'expérience ». Ce débat a réuni les membres du Conseil de sécurité et un large éventail d'États Membres, notamment des pays fournisseurs de contingents ou d'effectifs de police. Edmond Mulet, Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, Ignace Gata Mavita wa Lufuta, Représentant permanent de la République démocratique du Congo auprès de l'Organisation des Nations Unies, et Lot Dzonzi, Représentant permanent du Malawi auprès de l'Organisation des Nations Unies, ont été invités à présenter des exposés.

Contexte

En décembre 2012, lorsque Goma est tombée entre les mains de la rébellion du Mouvement du 23 mars (M23), la communauté internationale a décidé de prendre des mesures résolues pour mettre fin au cycle de violence qui déstabilisait les régions de l'est de la République démocratique du Congo. Un accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région a été négocié et signé à Addis-Abeba en février 2013 par 11 pays, dont l'Afrique du Sud, l'Angola, le Burundi, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la République du Congo, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda et le Soudan du Sud.

En mars 2013, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 2098 (2013), qui a renforcé davantage le mandat politique de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et permis la création d'une brigade d'intervention au sein de la Mission. La création de la Brigade d'intervention était le résultat d'un processus qui remonte à juillet 2012, lorsque la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs a proposé de déployer une force d'intervention neutre. Cette proposition a ensuite été adoptée en octobre 2012 par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), mais l'organisation régionale n'a pu déployer cette force par manque de fonds, ce qui a amené le Conseil de sécurité à

intervenir. La Brigade d'intervention, qui fait partie intégrante de la MONUSCO, devait servir de complément militaire au processus politique, l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération servant de feuille de route. Selon le libellé de la résolution, la Brigade d'intervention doit « mener des offensives » – dans le cadre des efforts déployés par la MONUSCO pour protéger les civils et pour s'attaquer aux causes profondes du conflit dans l'est de la République démocratique du Congo – en vue de « neutraliser » et de « désarmer » les groupes qui représentent une menace pour « l'autorité de l'État et la sécurité des civils » dans la région. Constituée de contingents de l'Afrique du Sud, du Malawi et de la République-Unie de Tanzanie, la Brigade d'intervention comprend trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance.

Si la Brigade est saluée par certains, qui y voient un changement d'orientation dans la manière dont l'Organisation des Nations Unies mène ses opérations de maintien de la paix, d'autres sont prompts à relever que la résolution 2098 (2013) a créé la Brigade « à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix ».

L'objectif de la Brigade n'est pas tout à fait différent de ceux des mandats déjà robustes de la MONUSCO et de la mission qui l'a précédée, la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). On peut toutefois relever trois principales différences par rapport à d'autres ou d'anciens mandats de maintien de la paix explicitement robustes définis par l'ONU : a) le mandat de la MONUSCO dispose clairement que l'objectif de la Brigade est de neutraliser et de désarmer les groupes rebelles qui commettent des violations des droits de l'homme et va jusqu'à nommer ces groupes armés; b) le caractère volontariste et ferme des tâches confiées à la Brigade en matière de protection des civils est sans précédent; et c) la Brigade est déployée sous le commandement de l'ONU, à la différence des expériences passées, notamment dans l'ex-Yougoslavie ou encore en Côte d'Ivoire.

Déployée pendant l'été 2013, la Brigade a remporté ses premiers succès en novembre de cette année, lorsqu'une offensive lancée conjointement avec les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) a mis à genoux le M23. Pendant le premier semestre de 2014, la Brigade a ensuite fourni un appui aux FARDC lors des opérations qu'elles ont menées, généralement avec succès, contre les Forces démocratiques alliées (ADF), un groupe rebelle ougandais. En juin 2015, les FARDC et la Brigade ont conjointement lancé une offensive contre les Forces de résistance patriotiques en Ituri (FRPI). Malgré les succès sur le plan opérationnel, la coopération entre la Brigade et les FARDC a été en partie compromise par les tensions qui ont vu le jour au premier semestre de 2015 entre la MONUSCO et Kinshasa au sujet de la planification des opérations militaires contre les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR).

Des points positifs mais aussi des points négatifs étaient attendus depuis l'annonce de la création de la Brigade en 2013. Certains se sont matérialisés, d'autres pas. Plus de deux ans après sa création, il est temps de prendre du recul et de réfléchir aux enseignements qui peuvent être tirés de cette expérience sur les plans stratégique, opérationnel et tactique. Cette réflexion est d'autant plus importante aujourd'hui que le rapport très attendu du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de maintien de la paix a été publié. En effet, ce rapport souligne qu'il est de plus en plus probable que les opérations de paix des

Nations Unies soient déployées dans des lieux où les auteurs de troubles ou divers groupes armés violents mettent en péril l'exécution de leurs mandats, y compris la protection des civils dans un contexte analogue à celui auquel fait face la MONUSCO dans l'est de la République démocratique du Congo. En outre, le rapport présente des réflexions et des recommandations qui contribueront très certainement à éclairer les débats sur le déploiement éventuel, à l'avenir, de dispositifs de sécurité semblables à la Brigade.

Situation sur le plan tactique

Comme effet positif, le déploiement de la Brigade a permis à la MONUSCO d'adopter une attitude plus volontariste à l'égard des violations des droits de l'homme perpétrées par des groupes armés, contrairement à la position consistant plutôt à réagir après coup qui a nui au crédit de la Mission jusque-là. En outre, l'expérience de la Brigade n'a pas entraîné, comme on le craignait, une forte augmentation du nombre de victimes parmi les Casques bleus, ce qui prouverait qu'un dispositif plus robuste ne s'accompagne pas nécessairement d'un nombre plus élevé de morts. En effet, on peut même dire qu'un tel dispositif pourrait fort bien, dans une certaine mesure et dans certains cas, réduire les risques d'attaques et donc le nombre de victimes parmi les soldats des Nations Unies.

Comme effet négatif, la présence d'un nouvel acteur armé – la Brigade, même si celle-ci est déployée dans le cadre de la MONUSCO – au côté des groupes rebelles, des milices et des FARDC change les conceptions du principe d'unicité de mission, rend encore plus dense « le brouillard entourant la paix » et, par conséquent, ajoute à la complexité tactique sur le terrain. En outre, des doutes sérieux subsistent quant à l'efficacité de la Brigade lorsqu'elle affronte des groupes rebelles qui ont recours aux tactiques de guérilla. Ces doutes pèsent aussi sur la capacité de la Brigade de mettre convenablement en œuvre les lignes directrices à l'intention des composantes militaires des missions de maintien de la paix pour la protection des civils, récemment publiées par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, et de neutraliser et désarmer, dans le même temps, les groupes rebelles qui se fondent dans la population civile.

Situation sur le plan opérationnel

Sur le plan opérationnel, le principal aspect positif de la Brigade tient au fait que sa création a encouragé certains pays fournisseurs de contingents à fournir des moyens robustes et à accepter d'importants risques opérationnels, d'autant que les objectifs clairement définis dans la résolution 2098 (2013) ont réduit les ambiguïtés et les interprétations divergentes sur le terrain. De plus, comme en témoigne la victoire militaire sur le M23, la Brigade a fait preuve d'une bonne unité d'action avec le commandant de la Force de la MONUSCO et le commandant des opérations des FARDC. L'utilisation par la Brigade des moyens aériens de l'ONU, de l'artillerie et d'obus de mortier comme multiplicateurs de force en appui aux FARDC a été particulièrement efficace.

Toutefois, il importe de reconnaître que l'adoption de la résolution 2098 (2013) et le déploiement ultérieur de la Brigade a eu un effet négatif sur le degré d'engagement d'autres brigades de la MONUSCO, dont certaines s'abstenaient de faire usage de la force, notamment pour protéger les civils, estimant que cela

relevait, à partir de ce moment-là, de la seule responsabilité de la Brigade d'intervention.

Situation sur le plan stratégique

L'expérience de la Brigade d'intervention montre clairement que, lorsqu'il est bien conçu et dans un contexte politique favorable, le déploiement d'une brigade offensive peut être un argument de poids pour amener les auteurs de troubles à déposer les armes et à adhérer au processus politique et au processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration. De ce fait, la Brigade peut être considérée comme un moyen de pression utile pour les autres composantes de la Mission et pour la promotion de son mandat politique en général. En outre, la Brigade peut jouer un rôle très intéressant – pendant les premières phases – en aidant les autorités à atteindre leur objectif consistant à renforcer leur contrôle sur des zones reculées et instables.

Néanmoins, la réticence de certains contingents de la Brigade quant à la question de savoir s'il faut ou non participer à des opérations militaires contre des groupes rebelles montre combien la structure actuelle de la Brigade l'expose à la volonté politique des pays qui lui fournissent des contingents. Un autre problème tient au fait que d'importantes parties prenantes peuvent juger qu'une opération de paix est entachée de parti pris en faveur du gouvernement du pays hôte, dès lors que la Brigade est parfois si étroitement associée à certaines opérations militaires dirigées par les forces gouvernementales. Ce parti pris – réel ou supposé – peut nuire au crédit de l'ONU en tant qu'acteur impartial et peut compromettre le rôle crucial que joue l'Organisation dans le processus politique.

Recommandations en vue d'un éventuel déploiement de futures brigades d'intervention de la Force dans d'autres opérations de paix

Après avoir passé en revue la brève expérience de la Brigade d'intervention de la MONUSCO et en gardant présent à l'esprit le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, on peut formuler les recommandations ci-après :

1. Les soldats des brigades d'intervention devraient être mieux préparés et mieux équipés pour réagir face à des attaques de type guérilla;
2. Il faudrait affecter des unités particulières très mobiles aux opérations plus robustes de protection des civils;
3. Parallèlement à la mise en œuvre, comme il convient, des nouvelles directives pour la protection des civils à l'usage des composantes militaires des missions de maintien de la paix, les meilleures pratiques en matière de tactiques employées pour la protection des civils devraient être recueillies dans un manuel des opérations sur le terrain et les unités devraient être formées en conséquence par les pays qui fournissent des contingents;
4. L'autonomie de la Brigade d'intervention, l'appui qu'il reçoit et la coopération qu'il entretient avec les forces armées du pays d'accueil doivent être soigneusement adaptés à un contexte politique et stratégique précis;
5. L'augmentation des capacités d'une mission et le renforcement du mandat qui accompagne le déploiement d'une brigade d'intervention peuvent se traduire par un

accroissement des risques de dommages collatéraux. Il faut donc renforcer et élargir les mécanismes d'alerte rapide en conséquence;

6. La Brigade d'intervention ne devrait jamais remplacer ou éclipser un véritable processus politique ni une stratégie de sortie mûrement réfléchie. Elle devrait être fermement mise à profit pour ces processus, de façon à empêcher que les groupes rebelles se radicalisent face au gouvernement et à l'ONU et à éviter que le gouvernement ne soit excessivement intransigeant à l'égard des groupes rebelles;

7. Il est essentiel de favoriser des consultations avec tous les pays qui fournissent des contingents à une opération de paix – pas seulement avec ceux qui fournissent des contingents à une brigade d'intervention – avant l'adoption des mandats robustes et offensifs. Des discussions sur le mandat, l'évaluation des menaces et les besoins propres à chaque unité peuvent contribuer à éviter une baisse du niveau d'engagement des pays fournisseurs de contingents qui ne participent pas à la Brigade d'intervention et, par conséquent, renforcer davantage l'unité de commandement de l'ensemble de la mission;

8. Les opérations de paix qui déploient des brigades d'intervention devraient tenir des consultations aussi bien avec les autorités du pays hôte et les organismes des Nations Unies qu'avec les parties prenantes régionales afin de mieux préparer, en ce qui concerne la stratégie dite de « nettoyage-contrôle-reconstruction », le passage de la phase de « contrôle » à celle de « reconstruction »;

9. Il faudrait donner aux brigades d'intervention qui ne sont pas efficaces les moyens de l'être ou les retirer résolument, le but étant d'essayer de préserver la crédibilité des missions au titre desquelles elles sont déployées;

10. Il convient de procéder à une évaluation approfondie quant à la question de savoir s'il faut déployer une brigade d'intervention aux côtés d'une opération de maintien de la paix, et quand.
