



Conseil de sécurité

Distr. générale
27 février 2013
Français
Original : anglais

Rapport spécial du Secrétaire général sur la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté en application de la déclaration du Président du Conseil de sécurité adopté le 19 octobre 2012 (S/PRST/2012/22) et de la résolution 2076 (2012) du 20 novembre 2012, dans lesquelles le Conseil m'a demandé de lui présenter un rapport spécial sur les options possibles pour donner à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) les moyens de s'acquitter de son mandat et sur les implications de celles-ci. Le présent rapport expose la situation d'ensemble et les conséquences régionales de la crise survenue récemment dans l'est de la République démocratique du Congo, et contient des recommandations pour une action régionale collective et intégrée visant à y enrayer le cycle de la violence. Le Secrétaire général propose un ensemble de mesures à prendre aux niveaux national et régional et formule des recommandations sur l'appui de la communauté internationale, préconisant notamment l'intensification de l'action politique des Nations Unies et le renforcement de la MONUSCO.

II. Évolution de la situation en République démocratique du Congo

2. Des progrès importants ont été réalisés en République démocratique du Congo ces 10 dernières années. Dans le cadre d'un processus politique, le territoire national a été réuni, les forces armées étrangères se sont officiellement retirées, conformément à l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka de 1999, et des élections nationales crédibles ont marqué la fin, en 2006, d'une phase réussie de transition. Ces élections ont abouti à la formation d'un gouvernement légitime et permis au pays de reprendre souffle pour consolider la paix et entreprendre sa reconstruction. De nouvelles élections nationales ont eu lieu en 2011.

3. Globalement, la situation économique a continué de s'améliorer notablement au cours des 10 dernières années; la croissance annuelle moyenne a été de 6,5 %, l'inflation s'est fortement ralentie, les recettes publiques ont augmenté, des mesures plus efficaces ont été prises pour maîtriser le déficit budgétaire et la République

* Nouveau tirage pour raisons techniques (1^{er} mars 2013).



démocratique du Congo a bénéficié de remises de dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

4. La situation dans les régions occidentales et centrales de la République démocratique du Congo s'est globalement stabilisée, les principaux enjeux y étant la reconstruction après le conflit et la consolidation à long terme de la paix. Dans l'est, notamment dans la province Orientale et dans les Kivus, les mesures prises pour contrer la menace imputable aux groupes armés et étendre l'autorité de l'État ont permis de stabiliser à peu près la majeure partie du district de l'Ituri et de réduire notablement les moyens des groupes armés étrangers comme les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et l'Armée de résistance du Seigneur. En 2009, le Gouvernement a lancé son plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant d'un conflit armé, qui visait notamment à améliorer la sécurité dans ces zones, à y rétablir l'autorité de l'État ainsi qu'à y favoriser le retour et la réintégration des réfugiés et des déplacés et le relèvement socioéconomique.

5. Cependant, comme l'a montré la crise actuelle, qui a éclaté au Nord-Kivu en avril 2012, l'est du pays est toujours en proie à des flambées périodiques de violence et à des crises humanitaires chroniques, et des violations graves des droits de l'homme, en particulier des violences sexuelles et sexistes, continuent d'y être commises. Le cycle de la violence est entretenu par : la présence persistante de groupes armés congolais et étrangers profitant de la carence du pouvoir et des forces de l'ordre qui caractérise la région; l'ingérence de pays voisins; l'impunité généralisée; des affrontements intercommunautaires; et l'incapacité de l'armée et de la police nationale de protéger efficacement les civils et le territoire national et de maintenir l'ordre public. Les insuffisances de l'appareil judiciaire et du système pénitentiaire favorisent également cette instabilité générale.

6. Ces flambées récurrentes de violence demeurent un obstacle à la paix en République démocratique du Congo et menacent la stabilité et le développement de toute la région des Grands Lacs. Précédemment, les initiatives nationales, régionales et internationales ont en gros remédié aux manifestations superficielles des crises, mais n'en ont pas éliminé les causes profondes. Pour briser le cycle de la violence et assurer une paix durable dans le pays et dans l'ensemble de la région, il faut adopter une nouvelle approche intégrée pour s'attaquer aux causes sous-jacentes des conflits.

III. Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région

7. Cette nouvelle approche intégrée implique que des mesures soient prises au niveau national pour poursuivre l'édification de l'État, consolider les institutions démocratiques dans l'intérêt du peuple congolais et créer des conditions favorables au développement durable. Elle requiert également des mesures au niveau régional tenant compte des préoccupations et des intérêts légitimes de tous les pays de la région des Grands Lacs, ainsi qu'une aide internationale. En conséquence, parallèlement à la mise en œuvre des initiatives louables prises par les organisations régionales et sous-régionales, j'ai invité les dirigeants régionaux à adopter un accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique

du Congo et dans la région prévoyant les mesures à prendre aux niveaux national, régional et international pour mettre fin aux flambées récurrentes de violence dans l'est de la République démocratique du Congo.

8. Cet accord-cadre, signé le 24 février à Addis-Abeba, instaure un dispositif national de surveillance dirigé par le Président de la République démocratique du Congo, M. Joseph Kabila, qui accompagnera l'exécution des mesures prises au niveau national. Créé au sein du Gouvernement congolais, il bénéficiera du soutien des Nations Unies, de l'Union africaine, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et d'autres partenaires bilatéraux ou multilatéraux de la République démocratique du Congo dont la participation a été convenue. Il prévoit aussi une instance régionale de contrôle (« le dispositif 11+4 ») à laquelle participeront les dirigeants de la République démocratique du Congo, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, du Burundi, du Congo, de l'Ouganda, de la République centrafricaine, de la République-Unie de Tanzanie, du Rwanda, du Soudan du Sud et de la Zambie, l'ONU, l'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs jouant le rôle de garants. Cet observatoire suivra les progrès de la mise en œuvre des engagements régionaux. Les chefs d'État des pays participants devraient se réunir deux fois par an en marge de la session de l'Assemblée générale et du Sommet annuel de l'Union africaine. Des ministres ou d'autres représentants de ces États pourraient aussi se réunir au besoin. En tant que garant de l'Accord-cadre, j'exercerai mes bons offices pour en accompagner la mise en œuvre. L'exécution de l'Accord-cadre sera étroitement coordonnée avec ce qu'ont entrepris dans la région l'Union africaine, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, la SADC, ainsi que d'autres partenaires internationaux, dont l'Union européenne, la Belgique, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis. Les modalités détaillées de mise en œuvre de l'Accord-cadre, y compris l'établissement de repères et de moyens de suivi appropriés, seront arrêtées collectivement.

A. Mesures à prendre au niveau national

9. Outre la présence de groupes armés congolais et étrangers, l'une des causes de la récurrence de la violence dans l'est de la République démocratique du Congo est que le Gouvernement n'est pas en mesure d'exercer pleinement son autorité sur cette partie du territoire national, et n'a guère les moyens de fournir les services essentiels dont a besoin la population, ni d'y assurer la sécurité. La République démocratique du 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 responsabilités. La lenteur du relèvement socioéconomique, la corruption et l'impunité font aussi gravement obstacle au renforcement de l'autorité de l'État. Le fait que les violations des droits de l'homme demeurent impunies, notamment celles commises envers les femmes et les enfants, est symptomatique de la faiblesse de l'État et favorise les conflits. En outre, il y a lieu de s'inquiéter des restrictions des libertés politiques et de ce qui semble être une tendance récente de l'exécutif à concentrer les pouvoirs entre ses mains.

10. L'absence de progrès vers la mise sur pied d'une armée bien entraînée et bien équipée menace gravement la stabilité de la République démocratique du Congo. L'existence d'une armée professionnelle et responsable est l'une des conditions

essentielles du renforcement de l'autorité de l'État et de la stabilité. Outre la réforme de l'appareil sécuritaire, d'autres mesures sont indispensables sur le plan national pour que le Gouvernement puisse asseoir son autorité, notamment : des mesures de gouvernance et des réformes structurelles; des mesures favorisant le développement économique; des mesures de décentralisation; le renforcement de l'état de droit, et des mesures de protection des droits de l'homme et de démocratisation.

Sécurité

11. Comme je l'ai dit dans l'annexe II de mon dernier rapport du 14 novembre 2012 sur la MONUSCO (S/2012/838), la crise survenue récemment dans l'est de la République démocratique du Congo a une fois de plus mis en relief la nécessité de réformer l'appareil sécuritaire, notamment les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), et d'employer d'autres moyens de lutte contre les groupes armés, dont le désarmement, la démobilisation et la réintégration. Les autorités congolaises et leurs partenaires devraient également adopter une vision globale de l'appareil sécuritaire et renforcer les moyens des organes de contrôle.

Réforme de l'armée

12. Les FARDC souffrent d'insuffisances systémiques, aggravées par un budget inadéquat et des systèmes administratifs et logistiques déficients, notamment pour ce qui concerne la gestion des armements et des munitions. Dans le cadre des accords de paix signés par le Gouvernement de la République démocratique du Congo, l'armée a procédé à l'intégration accélérée d'éléments issus de groupes armés dont les antécédents n'ont pas été vérifiés, ce qui a déstabilisé ses structures de commandement et de contrôle et compromis le respect des règles de conduite et de discipline. Le fait que certains soldats des FARDC continuent de commettre des violations graves des droits de l'homme témoigne aussi du manque de professionnalisme de l'armée. Il en résulte que sur le plan opérationnel, les résultats des FARDC ne sont pas ceux qu'on attend d'une armée nationale professionnelle.

13. Il est indispensable que soient entreprises des réformes visant à établir une armée professionnelle, contrôlée par le pouvoir civil et capable de mener à bien la tâche fondamentale consistant à préserver l'intégrité du territoire national et de protéger la population. Ces réformes impliquent la mobilisation des moyens nécessaires et l'adoption de la législation requise pour établir une force de sécurité nationale. Un solide mécanisme de contrôle et de responsabilisation doit aussi être institué avec le soutien de la communauté internationale.

14. Sans la volonté politique du Gouvernement, son plein engagement et son appropriation complète des réformes de l'armée, aucune avancée réelle ne sera possible. Quelques progrès ont déjà été réalisés à cet égard. Dans ses déclarations des 15 et 31 décembre 2012, le Président Kabila a affirmé que la réforme de l'armée serait en 2013 une des priorités absolues de son gouvernement. En janvier, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la loi de finances relevant les allocations de crédits aux institutions nationales de sécurité, dont les FARDC.

15. La réforme complète de l'armée nécessitera un solide soutien international, convenablement coordonné et placé sous les auspices des autorités nationales, soutien qui devra comprendre notamment des apports supplémentaires de ressources et une assistance technique renforcée. Les autorités nationales auront aussi besoin

d'un appui technique pour définir la mission de la force nationale de défense, ainsi que ses effectifs et ses autres moyens. Le plan d'action devra prévoir les modalités de sélection, sur la base du mérite et du respect attesté des droits de l'homme, des membres des FARDC qui seront intégrés à la force nationale de défense de la République démocratique du Congo.

16. Réformer les structures de la force nationale de défense sera une entreprise de longue haleine. En premier lieu, les autorités doivent être encouragées à créer une force de réaction rapide bien entraînée et équipée comprenant environ cinq brigades. Cette force devra être capable d'intervenir en cas de nouvelle menace et notamment d'assurer la protection des civils dans l'est de la République démocratique du Congo, en étroite coordination avec la MONUSCO. Elle devrait constituer le noyau d'une force nationale de défense professionnelle, dotée de moyens suffisants, et efficace. Sa mise sur pied nécessitera une assistance internationale bien coordonnée et généreuse.

17. La MONUSCO se tient prête à coordonner l'assistance internationale destinée à appuyer le renforcement des mesures de réforme de l'appareil sécuritaire, notamment la création éventuelle d'une force de réaction rapide. La Mission pourra aussi contribuer à former les membres de cette force.

18. Pour faciliter l'ambitieuse réforme de l'appareil sécuritaire, il importera d'aider les autorités congolaises à concevoir un programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) offrant des portes de sortie aux combattants congolais, y compris les soldats des FARDC, et à ceux qui sont à leur charge. Il conviendra notamment d'adopter une stratégie globale de DDR et de désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réinstallation (DDRRI) qui fusionnent les deux processus, auparavant distincts, et ce, pour les combattants congolais et les éléments étrangers des groupes armés congolais aussi bien qu'étrangers. En outre, le programme de DDR classique pourrait être renforcé par des mesures locales de prévention, comme les programmes de lutte contre la violence communautaire visant notamment à favoriser l'emploi des jeunes. Le système des Nations Unies, en s'appuyant sur l'expérience acquise par la MONUSCO et par les fonds, programmes et institutions compétents des Nations Unies, pourrait offrir aux autorités de la République démocratique du Congo un appui technique complet au cours des étapes initiales de planification de la mise en œuvre de la démarche intégrée décrite plus haut.

Extension de l'autorité de l'État

19. La consolidation de l'autorité de l'État par le déploiement de la police et la mise en place d'une administration territoriale d'institutions judiciaires et d'établissements pénitentiaires est une condition nécessaire de l'instauration d'une paix durable et de la prévention du retour de la violence. Malgré les progrès accomplis au cours des 10 dernières années, des décennies de mauvaise administration et de défaut de gouvernance ont sapé l'autorité de l'État. Les instances provinciales sont généralement dépourvues de moyens d'action, et les institutions manquent de ressources, notamment de fonds. Les institutions judiciaires et les administrations fonctionnent mal et la présence policière est insuffisante. Cette situation est aggravée par les conditions d'emploi extrêmement défavorables des fonctionnaires. Faute d'institutions efficaces, les autorités centrales éprouvent des difficultés à gouverner, à lever les impôts et à faire régner l'état de

droit. Les institutions doivent souvent compter avec les réseaux criminels locaux et sont incapables d'imposer l'autorité de l'État, quand elles ne sont pas noyautées par des intérêts privés.

20. D'importantes disparités des niveaux de formation et d'expérience subsistent au sein de la Police nationale congolaise (PNC). Certains des policiers issus de groupes armés et intégrés récemment à la PNC n'ont pas subi les formalités de vérification des antécédents et il arrive que des policiers se rendent coupables de violations des droits de l'homme, y compris de violences sexuelles. La Police nationale souffre aussi d'un manque de véhicules, de moyens de communication et autres équipements, et d'un système de paiement des salaires qui fonctionne mal. La mise en œuvre du plan stratégique sur 15 ans et du plan d'action triennal pour le renforcement de la capacité de la Police congolaise, qui ont été adoptés en octobre 2009, devrait contribuer au rétablissement de l'autorité de l'État.

21. Le renforcement à long terme des moyens de la police devrait rester une priorité pour les autorités nationales et la communauté internationale, et la MONUSCO maintiendra ses initiatives de renforcement des capacités et ses programmes de formation spécialisée de la police. Afin d'empêcher le recrutement d'ex-combattants ayant commis des violations des droits de l'homme, la MONUSCO continuera de participer à la sélection des nouveaux élèves-policiers.

22. La justice, qui fonctionne avec moins de 1 % du budget de l'État, aurait besoin d'une administration efficace, notamment pour la gestion des finances et du personnel, le suivi des dossiers, l'exécution des budgets, la passation des marchés et la gestion des locaux et installations. L'ingérence de fonctionnaires de tous niveaux dans les processus judiciaires et la corruption sont chose courante, ce qui explique que l'impunité règne dans tout le pays. On compte moins de 1 400 juges et procureurs, alors qu'il en faudrait au moins 5 000, et un nombre restreint de juristes, notamment d'avocats de la défense. Les institutions chargées d'administrer la justice militaire connaissent les mêmes problèmes que le système judiciaire civil, à savoir un cruel manque de juges et de procureurs militaires. La justice militaire est de plus soumise à des pressions de la part de politiciens ou d'officiers supérieurs et la sécurité des magistrats est fort mal assurée dans les zones touchées par les conflits.

23. Le système pénitentiaire est caractérisé par des conditions de détention inhumaines, notamment le manque de services de santé et une surpopulation dramatique. Très peu de prisons ont un budget de fonctionnement, de sorte que les détenus souffrent souvent de malnutrition et du défaut de soins de santé. Les installations de sécurité sont rudimentaires, ce qui favorise un taux d'évasion élevé. Environ 95 % du personnel pénitentiaire n'a été soumis à aucune forme de sélection et il n'existe aucune institution chargée de former ce personnel. Aucune coordination officielle ou informelle n'existe entre les Ministères de la justice et des droits de l'homme, de la défense et de l'intérieur, qui se partagent la responsabilité du système pénitentiaire. Sur les quelque 18 000 détenus que compte la République démocratique du Congo, au moins 70 % sont en détention préventive. Une seule des prisons militaires est actuellement opérationnelle. La MONUSCO et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) continueront de collaborer étroitement avec le Gouvernement pour mettre au point une initiative commune visant à redresser la situation du système pénitentiaire. Les mesures à prendre à cette fin devraient consister à établir un degré minime d'autorité et de contrôle de

l'État dans les zones de l'est du pays touchées par les conflits, en déployant des policiers, des magistrats et des administrateurs d'établissements pénitentiaires convenablement formés et équipés. L'ONU continuera de veiller au respect des normes et des bonnes pratiques pénitentiaires, et d'aider les autorités à se doter des moyens de faire cesser les détentions illicites ou abusivement prolongées et d'améliorer les conditions de détention.

Gouvernance et réformes structurelles

24. L'un après l'autre divers indices internationaux indépendants classent la République démocratique du Congo parmi les pays les plus corrompus au monde. Les conséquences néfastes de la corruption sont considérables. Venant s'ajouter à la faiblesse et à l'opacité d'un système mal coordonné de perception des impôts et taxes et un système déficient de paiement des traitements et soldes et des subsides publics, la corruption généralisée explique l'échec de l'État dans l'exécution de sa mission. Les carences des services sociaux de base (soins sanitaires, eau et éducation, etc.) et le manque de perspectives d'emploi ont retardé le retour de certaines régions du pays à la paix et à la stabilité. Malgré les progrès non négligeables constatés par le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres programmes dans ces domaines ces dernières années, il reste encore beaucoup à faire.

25. Le jeu combiné d'un système financier poreux et opaque, de mécanismes judiciaires incapables de faire respecter les contrats et de l'absence d'organes efficaces de tutelle financière continue de décourager l'investisseur étranger légitime et l'entrepreneuriat local. Ainsi, le budget national et les budgets provinciaux demeurent sous-financés dans un pays vaste et potentiellement riche, ce qui n'est pas sans incidence majeure sur le développement de l'infrastructure et la fourniture de services de base. Le PNUD continuera d'aider les autorités provinciales à renforcer les moyens dont elles disposent pour formuler des stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté, et d'inciter les partenaires de développement à se mobiliser pour le succès des plans d'action prioritaire des provinces. Il continuera également d'aider à la réforme des finances publiques, notamment la réorganisation des services de perception des impôts et taxes et à celle des finances des collectivités territoriales et du contrôle des dépenses de celle-ci.

26. Le Gouvernement devrait envisager de lancer, avec le soutien des partenaires internationaux, une vaste entreprise de renforcement des capacités et de formation des cadres supérieurs et moyens, à charge pour ces derniers de mettre les cadres subalternes à l'école des pratiques optimales de gestion et de la bonne gouvernance. Dans cette perspective, le Gouvernement devrait en premier lieu envisager, en étroite coordination avec les autres parties prenantes nationales, de définir des stratégies programmatiques consistant notamment dans la création d'équipes mixtes de conseillers nationaux et internationaux ou l'affectation d'experts internationaux à des ministères clefs.

Développement économique et humain

27. À la faveur des efforts consentis par le Gouvernement en matière de développement économique depuis la période de transition de 2003, la République démocratique du Congo a réussi à stabiliser son cadre macroéconomique, à inverser l'érosion du produit intérieur brut (PIB) qui perdurait depuis des décennies pour

atteindre des taux annuels de croissance du produit réel dépassant 6 % ces 10 dernières années, et à ramener le taux d'inflation à un seul chiffre. La fiscalité a permis d'augmenter les recettes de l'État en termes absolus et en pourcentage du PIB (de 16 % en 2009 à plus de 20 % en 2013 selon les prévisions), sans parler de l'allègement de la dette extérieure du pays à hauteur de 90 %, soit 10 milliards de dollars, intervenu en 2011. Cependant, du fait du très faible point de départ de ces programmes, les recettes globales dont disposent les pouvoirs publics national et provinciaux, même si l'on tient compte du concours budgétaire étranger, sont loin de répondre à l'ampleur des attentes pressantes. L'opacité chronique de la gestion du secteur des industries extractives et plus généralement de celle des entreprises publiques continue d'entraver sérieusement l'expansion des investissements et le développement économique, et la croissance des recettes budgétaires qui en est tributaire.

28. Malgré l'amélioration des résultats macroéconomiques, 71 % de la population vit toujours dans une pauvreté extrême, et n'a guère accès aux services de base. En 2011, la République démocratique du Congo a été classée au dernier rang des 187 pays pour lesquels est calculé l'Indice de développement humain du PNUD et elle n'atteindra sans doute aucun des objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. Le 10 décembre 2012, le FMI a mis fin à son programme économique en République démocratique du Congo; celle-ci n'ayant pas respecté ses directives de réforme structurelles concernant la gouvernance et la transparence dans les industries extractives, le Fonds n'a pas versé le solde de 240 millions de dollars du prêt de 500 millions de dollars sur trois ans qu'il lui avait consenti.

29. En outre, la République démocratique du Congo n'a pas été capable de tirer parti de l'exploitation de ses ressources naturelles. La gestion de ce secteur continue de pâtir de l'exploitation illégale généralisée, facilitée par la corruption et la présence de groupes armés. Le pays ne peut tirer profit de l'aide internationale que si les autorités congolaises parviennent à régler un certain nombre de problèmes dont: a) les politiques sectorielles inadaptées; b) la nécessaire réforme de l'administration publique pour lui permettre de mieux suivre et gérer la mise en valeur des ressources naturelles; c) l'inaptitude des organismes nationaux à assurer la protection de l'environnement et à lutter contre la corruption et, partant, l'opacité de la gestion des ressources minérales et l'irresponsabilité généralisée; d) l'aptitude limitée de l'État à négocier et gérer les contrats miniers et des contrats d'exploitation des ressources naturelles en général.

30. Adopté en mai 2012, le programme de l'État pour 2012-2016 envisage une hausse de la croissance de 5 % à 7 % et un recul de l'inflation à 4 %. Il prévoit également une forte augmentation de la production d'électricité et de la production agricole, une augmentation de la production minière, et d'importantes réformes dans un certain nombre de domaines, comme le système de paiements, le système bancaire et financier, ainsi que la réorganisation des entreprises publiques. Ce programme trace une feuille de route cohérente pour les nécessaires réformes économiques. Cependant, quatre facteurs sont essentiels pour garantir la bonne exécution de ce programme. Il faut premièrement que se manifeste la volonté politique requise pour faire de la mise en œuvre de ce programme une priorité. Deuxièmement, il faut mobiliser les ressources nécessaires à sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les capacités techniques et l'expertise requises. Troisièmement, il faut asseoir le principe de responsabilité aux niveaux national et local. Enfin, il faut au Gouvernement le ferme soutien de la communauté

internationale, y compris les institutions financières compétentes. Dans le droit fil de la récente augmentation du budget de la défense, décidée par le Gouvernement et le Parlement, d'autres postes budgétaires devraient voir augmenter leur enveloppe. L'ONU soutiendra la réalisation du programme de l'État grâce aux activités prévues par le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (2013-2017), dont les principaux éléments sont : la promotion de la gouvernance et le développement institutionnel; la promotion d'une croissance sans laissés-pour-compte et la création d'emplois; la prestation des services sociaux essentiels et la mise en valeur du capital humain; la gestion des ressources naturelles et les changements climatiques; et la stabilisation et la consolidation de la paix dans le cadre de la stratégie internationale de soutien en matière de sécurité et de stabilisation, conçue pour aider le Gouvernement à mener à bien son plan de stabilisation et de reconstruction des zones touchées par les conflits.

Décentralisation

31. La décentralisation et la mise en place d'institutions provinciales et locales légitimes et efficaces sont un élément essentiel pour lutter contre les principales causes profondes des conflits au niveau local et faciliter l'intégration des groupes minoritaires. Elles permettent également de fournir aux populations locales des services de base de façon équitable et plus juste.

32. Prévues par la Constitution, la décentralisation piétine cependant, en partie à cause des lacunes politiques internes complexes comme la faible appropriation politique et sociale de l'entreprise, les lenteurs dans l'établissement du cadre de mise en œuvre, l'absence de consensus au Parlement autour de telle ou telle option de découpage des circonscriptions et le manque de financement, à quoi s'ajoutent les pressions exercées par les divers groupes d'intérêts en présence.

33. La volonté du Gouvernement de faire adopter les autres lois relatives à la décentralisation sera décisive. Des progrès ont été accomplis en 2012 : 7 des 14 lois clefs ont été votées, et des instruments financiers locaux de la bonne décentralisation créés, l'idée étant de réformer la répartition des recettes fiscales entre les provinces et la capitale. Le PNUD continuera d'aider à la mise en place de systèmes d'administration des finances des provinces et des collectivités territoriales, systèmes qui ont déjà permis un suivi plus strict des recettes et dépenses et donné aux autorités provinciales et locales plus de latitude pour mobiliser elles-mêmes les ressources dont elles ont besoin. Il faut continuer de gérer la décentralisation avec prudence de peur d'exacerber les tensions d'ordre ethnique, foncier, de préséance coutumière ou d'autres, et pour prévenir la montée de violences locales dans plusieurs zones du pays.

Démocratisation et droits de l'homme

34. La stabilité et la relance et le développement économiques ont pour socle un système démocratique qui fonctionne. Un tel système permet une transition politique normale à la faveur d'élections crédibles et pacifiques; il établit des garanties et l'équilibre des pouvoirs; et il organise l'espace de participation active de la société civile et des médias indépendants. Les ténors de l'opposition nationale et d'autres observateurs reprochent au Gouvernement congolais d'avoir entrepris systématiquement de consolider son pouvoir, de circonscrire l'espace politique et d'intimider et poursuivre les opposants, issus des partis politiques ou de la société

civile. Les organismes des Nations Unies continueront à accompagner la marche vers la démocratie, et en particulier l'ouverture de l'espace politique à tous les partis et à la société civile.

35. Comme l'ont souligné un certain nombre de groupes d'observateurs nationaux et internationaux, les élections présidentielle et législatives de novembre 2011 ont été entachées d'irrégularités, les résultats ayant été contestés par plusieurs acteurs nationaux. Il est essentiel que le Gouvernement continue de respecter l'engagement qu'il a pris de favoriser la marche vers la démocratie en cette période critique et précaire que vit la République démocratique du Congo, conformément aux principes fondamentaux énoncés par la Constitution. Il doit entreprendre sérieusement d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises à l'occasion des élections de 2011 et d'en poursuivre les auteurs, et de respecter les libertés et droits civils fondamentaux.

36. L'organisation rapide des élections provinciales prévues initialement pour mars 2012, puis des élections locales attendues depuis 2007, contribuera puissamment à asseoir la démocratie au terme du cycle électoral actuel. À cette fin, il faut créer une nouvelle Commission électorale nationale indépendante crédible, dotée des compétences techniques nécessaires et jouissant de la confiance et du respect des acteurs politiques nationaux; on encouragera ainsi les donateurs internationaux à reprendre leur aide au pays. Le Parlement a fait à cet égard un pas important en adoptant le 14 janvier la loi organique modifiée sur la Commission électorale. Ce nouveau texte dote l'institution d'un directoire où siègent des représentants de la société civile et un plus grand nombre de femmes. La promulgation et la mise en œuvre rapides de cette loi organique modifiée, et l'établissement de la nouvelle commission permettront de relancer le processus électoral.

37. En ce qui concerne les droits de l'homme, les réformes structurelles et législatives qui sont cruciales pour l'amélioration de la situation dans ce domaine périment, et le Gouvernement n'a guère entrepris de mettre en place les nécessaires institutions de protection et de promotion des droits de l'homme à travers le pays. Encore que le Parlement ait fait un pas en avant en adoptant un projet de loi organique portant création de la Commission nationale des droits de l'homme, cette loi n'est toujours pas promulguée par le Président de la République. La mise en place de mécanismes de justice transitionnelle n'est davantage guère allée de l'avant.

38. Les violations des droits de l'homme restent monnaie courante et l'impunité demeure de mise sur l'ensemble du territoire national. Les atteintes graves sur la personne d'enfants, y compris l'utilisation d'enfants soldats, se sont généralisées dans l'est de la République démocratique du Congo. Les progrès des réformes structurelles et législatives décisives pour l'amélioration de la situation dans ce domaine sont lents à venir, et le Gouvernement n'a guère réussi à mettre en place les nécessaires institutions de protection et de promotion des droits de l'homme à travers le pays. La mise en place de mécanismes de justice transitionnelle n'a guère progressé non plus.

39. Pour asseoir durablement la stabilité, la République démocratique du Congo doit régler le problème de ces violations des droits de l'homme et autres : il faut tout aussi bien mener une action préventive, instituer le principe de responsabilité et venir en aide aux victimes. Le Gouvernement a fait un pas décisif dans la lutte

contre les violations des droits de l'homme en signant, le 5 octobre 2012, un plan d'action destiné à mettre un terme au recrutement et à l'utilisation d'enfants soldats ainsi qu'aux violences sexuelles commises contre les enfants par des soldats des FARDC, conformément aux résolutions 1612 (2005) et 1882 (2009) du Conseil de sécurité.

Activités humanitaires

40. Grâce au soutien des donateurs, des opérations humanitaires d'envergure ont permis de sauver des vies et d'atténuer les souffrances de millions de personnes partout dans le pays au cours des dernières années. Cependant, le pays reste en proie à des difficultés humanitaires chroniques. Le nombre de personnes déplacées a atteint 2,6 millions à la mi-décembre 2012, contre 1,8 million début 2012. Dans le seul Nord-Kivu, on dénombre 500 000 nouveaux déplacés depuis avril 2012. Dans le contexte des violences et conflits récurrents qui font rage dans le pays, la protection des civils demeure un problème humanitaire majeur. La prolifération des engins non explosés demeure une grave menace pour les populations locales. Enlever les restes explosifs dans les zones touchées par ce phénomène et organiser des activités de sensibilisation au danger des mines demeurent une priorité majeure. La promulgation de lois sur le traitement des déplacés permettrait au Gouvernement de mieux assumer sa responsabilité d'offrir à ces personnes protection et assistance dans l'est du pays.

41. Quelque 6,3 millions de personnes sont également touchées par la précarité alimentaire, et plusieurs millions d'habitants sont exposés à des maladies, comme le paludisme, le choléra et la rougeole. La malnutrition, qui sévit encore plus dans les provinces le moins touchées par les conflits comme les deux provinces du Kasaï et le Bas-Congo, serait responsable de 35 % des décès d'enfants de moins de 5 ans, dont près de 2,5 millions succomberaient à la malnutrition aiguë. L'accès à une eau de meilleure qualité et à l'assainissement continue de faire problème pour la grande majorité des Congolais.

42. Le Gouvernement et les partenaires internationaux doivent s'efforcer de faire converger l'action humanitaire et l'entreprise du développement pour améliorer encore la résilience des populations locales et leur permettre de mieux résister aux dangers et chocs auxquels elles sont de plus en plus exposées. En acceptant d'investir dans des activités destinées à favoriser la résilience et le développement, les donateurs contribueraient à rendre l'aide fournie à la République démocratique du Congo plus efficace et moins coûteuse. Pour apporter sa contribution en ce sens, l'ONU fournira une assistance propre à faciliter l'instauration d'un dialogue entre communautés sur la consolidation de la paix, ainsi qu'une aide à la réintégration et au relèvement socioéconomique en vue de renforcer la cohésion sociale. Cette assistance portera sur le développement local, à commencer par l'amélioration de la prestation de services sociaux essentiels, et le développement de l'infrastructure économique. Il est proposé que les Nations Unies aident à la création d'une « instance de dialogue » entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et les donateurs, qui financerait des activités humanitaires et de développement, instance qui sera pilotée par les autorités congolaises; ce dialogue aurait pour but de renforcer la coordination stratégique du financement de l'aide humanitaire, de l'aide à la stabilisation et de l'aide au développement. Cette instance de dialogue aiderait le Gouvernement et ses partenaires à substituer à une

assistance organisée séquentiellement des interventions simultanées et plus complètes en cas de crise humanitaire ou d'urgence de développement.

B. Mesures à prendre au niveau régional

43. Depuis la conclusion de l'Accord de Lusaka en 1999, il y a eu de nombreuses initiatives bilatérales, régionales et internationales destinées à restaurer la stabilité dans la région des Grands Lacs. Ces initiatives ont permis de régler plusieurs aspects du problème, notamment la réunification territoriale de la République démocratique du Congo et la réduction de la menace que font peser les groupes armés étrangers comme les FDLR et l'Armée de résistance du Seigneur. Le processus de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, y compris la conclusion en 2006 du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, qui a marqué un tournant, a en partie permis de traiter les aspects politiques et économiques du conflit, ainsi que les questions liées à la sécurité. La Conférence demeure à ce jour un partenaire essentiel.

44. Les progrès importants qui ont été accomplis n'ont toutefois pas permis de mettre un terme aux cycles récurrents de violence qui ravagent l'est de la République démocratique du Congo. Outre les mesures à prendre au niveau national exposées plus haut dans la section A, il faut lancer un certain nombre d'initiatives collectives au niveau régional pour s'attaquer aux causes régionales des flambées récurrentes de violence et tenir compte de l'ensemble des préoccupations et intérêts légitimes de tous les voisins de la République démocratique du Congo.

Non-ingérence

45. Il est avant tout crucial que les pays de la région des Grands Lacs réaffirment le ferme engagement qu'ils ont pris de ne pas s'ingérer dans les affaires internes de leurs voisins. L'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région consacre les engagements fermes suivants : ne pas s'immiscer dans les affaires internes de ses voisins; ne pas tolérer de groupes armés et ne leur fournir ni aide ni soutien de quelque nature que ce soit; respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de ses voisins; respecter les préoccupations et intérêts légitimes de ses voisins, notamment dans le domaine de la sécurité; n'accueillir ou ne protéger en aucune façon des personnes accusées de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocide ou d'agression, ou des personnes sous le coup de sanctions de l'Organisation des Nations Unies; et faciliter l'administration de la justice en favorisant la coopération judiciaire dans la région. Les États de la région devraient s'engager également à poursuivre, extradier ou traduire, le cas échéant, ces personnes devant la Cour pénale internationale.

46. Les pays de la région des Grands Lacs s'étant déjà à de multiples occasions par le passé engagés à respecter ces principes, il est essentiel que le processus s'accompagne cette fois d'actions concrètes et de mesures de confiance convenables, acceptables pour tous les États de la région, et qu'il soit soutenu par la communauté internationale. Toute solution viable à long terme doit prendre en compte les intérêts nationaux légitimes de l'ensemble des pays de la région des Grands Lacs. Ce processus devrait reposer sur une stratégie globale destinée à neutraliser la menace des groupes armés congolais et étrangers opérant dans l'est de la République démocratique du Congo, faite notamment d'offres de réinsertion et de

réintégration à l'intention des anciens combattants rentrant chez eux et de leur famille.

Lutter contre la menace que font peser les groupes armés

47. Les groupes armés, qui prospèrent dans le contexte d'insécurité créé par l'absence d'une véritable autorité d'État dans l'est de la République démocratique du Congo, demeurent la principale menace contre la sécurité des populations et la stabilité générale de la région, et empêchent toute cohésion régionale. Le déploiement persistant d'éléments militaires du Mouvement du 23 mars (M23) sur les hauteurs surplombant la ville de Goma, qui vit sous leur menace, illustrent cette menace. Outre les hommes du M23, les diverses factions maï-maï et les autres groupes congolais armés, les principaux groupes armés étrangers sont les FDLR, l'Alliance des forces démocratiques/Armée nationale de libération de l'Ouganda, l'Armée de résistance du Seigneur et les Forces nationales de libération (FNL).

48. La première étape, fondamentale, du processus de stabilisation de l'est de la République démocratique du Congo devrait consister à élaborer une stratégie globale combinant des moyens militaires et non militaires de lutte contre les groupes armés. Tous ces groupes, congolais ou étrangers, sont également impliqués dans l'exploitation illégale des importantes ressources minérales et autres de l'est du pays, ainsi que dans d'autres activités criminelles. Les bénéfices que ces groupes tirent du trafic de ces ressources ne leur servent pas seulement à financer l'achat d'armes illégales, ils sont également devenus pour eux une fin en soi.

49. Les États de la région devraient resserrer leur coopération pour mettre définitivement fin aux trafics transfrontières de ressources naturelles et d'armes, et mettre en place des mesures efficaces de sécurité et de police des frontières. Un moyen de contribuer à cette entreprise serait de promouvoir des accords régionaux viables favorisant l'intégration économique.

50. En outre, le renforcement de la surveillance des frontières et la conclusion d'un accord instituant un mécanisme effectif de vérification saperont considérablement le soutien que les groupes armés reçoivent de personnes ou d'entités des pays voisins. L'aide que les groupes armés continuent de recevoir des pays voisins demeure une grave source d'instabilité, et les responsables en devraient être lourdement sanctionnés.

51. Un autre élément important de cette stratégie de neutralisation de la menace des groupes armés consisterait à offrir des perspectives d'avenir aux membres des groupes armés qui ne sont pas soupçonnés d'avoir commis des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre ou de génocide. Il pourrait s'agir de possibilités réelles de démobilisation ainsi que de réintégration sociale et politique dans leurs pays d'origine. À cette fin, il faudrait que la communauté internationale soutienne ce projet et y participe activement.

52. Enfin, pour compléter les mesures présentées ci-dessus, et en attendant que le Gouvernement congolais puisse mettre sur pied une force nationale de défense en état de fonctionner, une telle stratégie nécessitera également une composante de coercition militaire pour neutraliser la menace posée par les éléments les plus coriaces des groupes armés. Des propositions dans ce sens sont présentées ci-après aux paragraphes 60 à 64.

Renforcer l'intégration économique régionale

53. Pour asseoir durablement la stabilité dans la région, les pays des Grands Lacs doivent mettre l'accent sur la coopération régionale, notamment sur le renforcement de l'intégration économique afin de répondre aux aspirations de leurs populations.

54. Ces États devraient envisager de multiplier les initiatives communes destinées à promouvoir l'intégration régionale et les projets de développement, comme des infrastructures régionales communes pour l'énergie, les transports et les communications, le renforcement de la coopération multisectorielle et des activités organisées à l'intention des populations frontalières. Les partenariats bénéficiant d'investissements du secteur privé sont essentiels pour financer les infrastructures lourdes comme la réhabilitation des barrages Inga I et II et la construction de voies ferrées pour différents couloirs régionaux, comme le prévoit le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Il est également crucial de prendre des mesures de réduction des gaspillages et des coûts du commerce frontalier, en tenant compte des problèmes liés au commerce informel transfrontalier. En outre, il serait bon d'envisager l'amélioration du cadre réglementaire en établissant, dans le cadre du NEPAD et comme le prévoit le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, un groupe chargé de favoriser le commerce transfrontière régional, qui aurait pour vocation de surveiller l'application d'une stratégie de promotion de ce type d'échanges. L'engagement de renforcer la coopération régionale, y compris en approfondissant l'intégration économique et en mettant l'accent sur la question de l'exploitation des ressources naturelles, pris par les signataires de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région, constitue un tournant important à cet égard.

C. Mesures à prendre au niveau international

55. C'est à la République démocratique du Congo et aux États de la région des Grands Lacs qu'il incombe en premier chef de prendre les mesures proposées plus haut. Néanmoins, le succès de ces mesures suppose que la communauté internationale renouvelle l'engagement qu'elle a pris d'accroître ses investissements dans le rétablissement d'une paix durable dans la région.

56. Le soutien vigoureux et coordonné apporté par la communauté internationale au rétablissement de la paix et de la stabilité en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs est une condition essentielle du succès de la nouvelle approche intégrée exposée dans le présent rapport. L'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région doit servir de référentiel commun pour ce soutien coordonné.

57. Pour accompagner la mise en œuvre des mesures prévues aux niveaux national et régional, j'ai décidé de nommer un Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs qui travaillera en étroite collaboration avec les gouvernements des États de la région en vue de : les aider à conclure des accords et d'établir des mécanismes garantissant la non-ingérence dans les affaires intérieures des États voisins. Il les aidera aussi à s'entendre sur les moyens de neutraliser la menace que font peser les divers groupes armés opérant dans la région des Grands Lacs, selon la démarche exposée aux paragraphes 47 à 52. Mon Envoyé spécial s'attachera également à favoriser et relancer la mise en œuvre des accords existants qui encouragent

l'intégration économique régionale et la libre circulation des personnes et des biens. Il aura de plus pour mission de mobiliser des fonds et d'autres formes d'aide pour la réalisation des initiatives susmentionnées et d'appuyer celle-ci en coordonnant de façon stratégique l'aide internationale et les financements de diverses sources mobilisés pour les activités humanitaires, de stabilisation, de développement et de maintien de la paix. Il jouera un rôle essentiel dans la mobilisation de l'intérêt du public pour la région des Grands Lacs et de l'aide internationale en faveur de celle-ci.

58. Mon Envoyé spécial travaillera en étroite collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales, dont l'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Étant donné la complexité et le caractère chronique des problèmes dont souffre la région des Grands Lacs, je propose que le mandat de mon Envoyé spécial soit d'une durée initiale d'un an, et soit reconductible. Mon Envoyé spécial sera secondé par une petite équipe composée en fonction des spécialisations nécessaires.

59. Le succès des réformes qui seront entreprises en République démocratique du Congo par les autorités nationales suppose que les apports internationaux (assistance technique et fonds) soient suffisants et coordonnés. Mon Représentant spécial pour la République démocratique du Congo continuera de promouvoir et de faciliter entre toutes les parties prenantes un dialogue politique qui soit transparent et n'exclue personne. Ce dialogue aidera à créer des conditions favorables à la mise en œuvre des engagements nationaux prévus par l'Accord-cadre. La réforme de l'appareil sécuritaire et l'élimination de la menace que font peser les groupes armés seront au tout premier rang des priorités assignées à la MONUSCO.

IV. Brigade d'intervention

60. À l'appui des objectifs énoncés dans l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région, et après avoir consulté l'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, qui sont à l'origine de l'idée qu'une force d'imposition de la paix soit déployée pour faire pièce à la menace que constituent les groupes armés, il est proposé qu'une brigade d'intervention spéciale relevant de la MONUSCO soit établie pour une période initiale d'un an. Opérant sous le commandement opérationnel direct du commandant de la force de la MONUSCO et aux côtés d'autres brigades dans l'est de la République démocratique du Congo, la brigade d'intervention, parallèlement à la réalisation de programmes de désarmement, démobilisation et réintégration et de désarmement, démobilisation, réintégration et rapatriement, exercerait des fonctions d'imposition de la paix consistant à empêcher l'expansion des groupes armés, les neutraliser et les désarmer. Ses interventions viseraient à créer des conditions propices à la restauration de l'autorité de l'État et à l'établissement d'une stabilité durable. La présence de la brigade d'intervention permettrait aussi aux FARDC renforcées de disposer de plus de temps pour assumer leur responsabilité première.

61. La brigade d'intervention mènerait, seule ou avec les FARDC, des offensives ciblées et musclées, en faisant preuve d'une grande mobilité et d'adaptabilité. Pour ses interventions, elle bénéficierait notamment de l'appui aérien de la MONUSCO,

qui serait dotée de deux hélicoptères d'attaque et quatre hélicoptères de manœuvre supplémentaires, comme je l'ai demandé au Conseil de sécurité dans ma lettre datée du 27 décembre 2012 (S/2013/43), et son coût serait prévu au budget de la Mission. Il faudrait renforcer les moyens de renseignement dont dispose la MONUSCO, afin de faciliter la collecte, l'analyse et la diffusion des renseignements et, ainsi, d'améliorer la perception des situations et de permettre que des décisions soient prises rapidement. La mise en œuvre prochaine de systèmes d'observation aérienne sans pilote, dont le Conseil a pris note le 22 janvier 2013, fournirait ces capacités (voir S/2013/44).

62. Il est proposé que la brigade d'intervention soit composée de trois bataillons d'infanterie, d'unités de soutien et de multiplicateurs de force. Cela entraînerait la création de deux nouveaux bataillons d'infanterie et la réaffectation d'un bataillon existant de la MONUSCO. Une batterie d'artillerie, une compagnie de forces spéciales, une unité autonome de transmissions et des éléments d'appui constitueraient le reste de la brigade, qui serait déployée dans la limite actuellement approuvée des effectifs de la Mission.

63. En outre, avant le déploiement de la brigade d'intervention, ses membres recevraient une formation sur les droits de l'homme, la protection des civils et l'égalité des sexes. La brigade mènerait ses opérations dans le strict respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés. L'expérience des opérations militaires lancées contre des groupes armés dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu montre que, souvent, les civils fuient leurs foyers par précaution, avant qu'elles n'aient lieu, et que lorsqu'elles ont pris fin, les groupes armés ont tendance à se rassembler et à retourner sur les lieux et s'y livrer à de violentes représailles contre les civils. Afin d'atténuer le risque de pareils incidents, la MONUSCO recourra à des dispositifs avancés de protection des civils, comportant une évaluation plus rigoureuse des conséquences des offensives, des mesures d'atténuation des préjudices causés aux civils avant, pendant et après les opérations et l'obligation de rendre compte de toute violation. Ces dispositifs s'appuieront sur l'étude en cours portant sur les stratégies et les meilleures pratiques actuelles de protection des civils.

64. Dans le cadre de l'effort général de coordination avec les activités des partenaires régionaux, des informations régulièrement mises à jour sur les activités de la brigade d'intervention seront communiquées à la représentation militaire des États de la région et pays contributeurs de troupe.

V. Nouvelle conception du rôle de la Mission en République démocratique du Congo

65. L'opération de paix des Nations Unies menée en République démocratique du Congo a évolué depuis 1999, davantage de responsabilités et de tâches lui ayant progressivement été confiées du fait de l'évolution de la situation. Étant donné que les Nations Unies sont appelées à rester longtemps présentes en République démocratique du Congo pour aider à la consolidation de la paix et au relèvement et à la reconstruction du pays, les activités de la MONUSCO devraient être centrées sur la réalisation d'objectifs stratégiques essentiels qui contribuera à consolider les fondements de la paix et à écarter les risques de résurgence de l'instabilité et des conflits.

66. Vu les engagements pris dans l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région, la Mission pourra être considérée comme ayant mené à bonne fin son mandat de maintien de la paix lorsque : les affrontements armés, les violences faites aux civils et les violences sexuelles auront été ramenés à un niveau tel que les institutions nationales chargées de la sécurité et de la justice puissent y faire pièce; des institutions publiques en état de fonctionner seront capables de stabiliser la situation dans les zones touchées par un conflit et les zones d'extraction minière; l'instauration d'un ordre véritablement démocratique comportant des libertés politiques suffisantes, le respect des droits de l'homme et l'organisation régulière d'élections crédibles aura réduit les risques d'instabilité.

67. Il est proposé que, tout en surveillant de près l'évolution de la situation dans l'ouest de la République démocratique du Congo et en appuyant la mise en œuvre de l'Accord-cadre, la Mission privilégie et rationalise au cours de la prochaine période les activités qu'elle mène dans l'est du pays, en vue de contribuer à la réalisation des six principaux objectifs suivants : a) promouvoir et faciliter l'ouverture d'un dialogue politique ouvert et transparent entre toutes les parties prenantes en vue de favoriser la réconciliation et la démocratisation; b) mener à bonne fin les opérations militaires engagées contre les groupes armés étrangers et congolais et ramener la menace qu'ils font peser à un niveau tel que les autorités nationales chargées de la sécurité puissent y faire face, dans le strict respect du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme concernant l'aide apportée par l'ONU aux forces de sécurité qui ne relèvent pas d'elle; c) désarmer, démobiliser, réintégrer et réinstaller ou rapatrier les membres des groupes armés étrangers et désarmer, démobiliser et réintégrer les combattants congolais, notamment démobiliser et réintégrer certains éléments des FARDC, et prendre des mesures viables de réinsertion locale des anciens combattants; d) établir un niveau minimum d'autorité et de contrôle étatiques durables dans les régions de l'est de la République démocratique du Congo touchées par les conflits, essentiellement en déployant des policiers, des magistrats et des responsables d'établissement pénitentiaire convenablement formés et équipés, dans le cadre d'une vision et d'une stratégie nationales de la sécurité et de la justice; e) aider à mettre en place une structure nationale civile, qui contrôle les principales activités extractives et gère de façon équitable l'extraction et le commerce des ressources naturelles dans l'est de la République démocratique du Congo; f) aider à créer, eu égard aux grands objectifs de la réforme du dispositif sécuritaire, une force nationale d'intervention rapide convenablement pourvue, équipée, entraînée et contrôlée et ayant suivi une formation suffisante en droit international humanitaire, droit international des droits de l'homme et droit international des réfugiés, qui recoure à des dispositifs efficaces de protection des civils dans toutes ses opérations et qui pourrait, à terme, assumer les responsabilités actuellement dévolues à la MONUSCO en matière de sécurité.

68. Le mandat de la MONUSCO devrait être revu en fonction des six priorités énoncées ci-dessus. Une analyse des activités de la Mission pourrait aussi être réalisée d'ici peu en vue d'en améliorer encore le ciblage et de veiller à ce qu'elles complètent celles des autres partenaires principaux. Le rôle de mon Représentant spécial devrait dans le même temps être élargi afin qu'il puisse exercer ses bons offices pour faciliter la mise en œuvre des engagements nationaux prévus par l'Accord-cadre. En outre, conformément au paragraphe 28 de la résolution

2053 (2012) du Conseil de sécurité, j'ai fait état, dans mon dernier rapport sur la Mission (S/2013/96), de la stratégie et de l'action engagées afin que la responsabilité de certaines tâches actuellement accomplies par la MONUSCO soit effectivement transférée à des membres de l'équipe de pays des Nations Unies.

VI. Observations

69. Si des avancées ont été enregistrées au cours des 14 dernières années vers l'instauration de la stabilité en République démocratique du Congo, la crise provoquée dans l'est du pays par le Mouvement du 23 mars met en évidence la fragilité persistante de la situation qui règne dans l'est du pays et les similitudes qui existent entre cette crise et celles qui l'ont précédée, elles aussi déclenchées par des rebellions, et montre que les causes profondes de l'instabilité qui persiste dans l'est n'ont pas encore été correctement traitées.

70. Je suis convaincu qu'il est actuellement possible de s'attaquer collectivement aux causes profondes des conflits qui éclatent dans l'est de la République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs, et de rompre le cycle de la violence. J'invite toutes les parties concernées à honorer leurs engagements, tels qu'énoncés dans l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région, et à travailler en étroite collaboration et de bonne foi avec mon Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs. Je compte également rester très impliqué dans le règlement de la situation.

71. Je prends acte de l'engagement pris par le Président Kabila de mettre en œuvre les réformes nationales essentielles. Le Gouvernement congolais devra faire preuve de volonté politique et d'une ferme détermination pour asseoir son autorité, en particulier dans l'est du pays. Mon Représentant spécial pour la République démocratique du Congo et la MONUSCO joueront un rôle majeur en veillant à ce que les engagements nationaux pris par le Président Kabila lorsqu'il a signé l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région soient exécutés de bonne foi.

72. Tout en sachant que tout règlement politique durable dans la région des Grands Lacs implique que soient pris en compte les préoccupations et les intérêts légitimes de tous les États voisins, je tiens à rappeler que tout appui extérieur apporté à l'un quelconque des groupes armés opérant dans l'est de la République démocratique du Congo est une violation inadmissible de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de celle-ci et compromet gravement la stabilité de toute la région.

73. Je tiens à remercier l'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs des initiatives qu'elles ont prises pour aider à résoudre la crise. Les efforts qu'elles continuent de faire attestent l'importance et l'utilité du rôle que jouent les instances régionales dans l'atténuation des conflits dans la région.

74. La communauté internationale a beaucoup investi dans la stabilisation de la République démocratique du Congo et de la région des Grands Lacs. Elle doit continuer de jouer un rôle constructif en favorisant la coordination. Les réformes que le Gouvernement congolais doit entreprendre sont complexes et nécessiteront de sa part volonté politique et ferme détermination; leur succès dépend aussi d'une aide financière et technique généreuse des partenaires du pays.

75. La mise en œuvre de l'Accord-cadre nécessitera que les partenaires internationaux, en particulier ceux qui participent le plus étroitement aux mécanismes de contrôle, apportent un appui politique, technique et financier soutenu. Avec les dirigeants de la région, mon Envoyé spécial examinera régulièrement les progrès accomplis et proposera des mesures concrètes pour faire avancer la mise en œuvre de l'Accord-cadre. J'invite la communauté internationale à jouer son rôle en veillant à ce que l'Accord-cadre débouche sur des mesures concrètes qui s'attaquent aux causes profondes de l'instabilité dans l'est de la République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs. J'ai l'intention de rendre régulièrement compte au Conseil des progrès de la mise en œuvre de l'Accord-cadre et demanderai à la communauté internationale d'agir rapidement et énergiquement en cas de manquement de la part des États de la région des Grands Lacs aux engagements régionaux qu'ils ont pris.

76. Je salue le consensus des acteurs régionaux en faveur de la création d'une brigade d'intervention relevant de la MONUSCO. Étant donné qu'il n'existe pas de solution militaire aux problèmes dont souffrent l'est de la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, ce renforcement de la Mission doit être vu comme un instrument d'appui du processus politique entrepris conformément aux principes énoncés dans l'Accord-cadre, employé parallèlement à des moyens non militaires. En tant que telle, la brigade doit avoir une stratégie de sortie claire, tenant compte de ce que les Forces armées de la République démocratique du Congo ont la responsabilité principale de la préservation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de celle-ci.

77. Le renforcement du rôle et de l'implication de l'ONU dépendra dans une large mesure de l'appui soutenu des principaux donateurs, qui devraient collaborer étroitement avec tous les signataires de l'Accord-cadre à la mise en œuvre des engagements nationaux et régionaux. Mon Envoyé spécial restera en contact étroit avec eux afin de les tenir informés des progrès accomplis et des difficultés restant à surmonter.

78. Je saisis cette occasion pour remercier mes conseillers principaux du dévouement dont ils ont fait preuve, souvent dans des conditions difficiles, et pour exprimer ma gratitude aux pays fournisseurs de contingents et de forces de police, à l'équipe de pays des Nations Unies et à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de la nouvelle approche proposée.