



Conseil de sécurité

Distr. générale
25 octobre 2019
Français
Original : anglais

Lettre datée du 24 octobre 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Je vous adresse la présente lettre en application de la résolution [2463 \(2019\)](#) du Conseil de sécurité, par laquelle celui-ci a demandé l'établissement d'un examen stratégique indépendant de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) permettant d'évaluer les menaces qui continuent de peser sur la paix et la sécurité dans ce pays et énonçant un plan de retrait échelonné, progressif et exhaustif.

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport sur l'examen stratégique indépendant de la MONUSCO établi par Youssef Mahmoud. Les cinq sections du rapport comprennent une évaluation des menaces d'ordre politique qui pèsent à présent sur la République démocratique du Congo et des perspectives offertes en la matière, un bilan des tâches ayant été confiées à ce stade à la MONUSCO, la présentation de nouvelles tâches envisageables, et les conditions d'un retrait responsable de la Mission. Par ailleurs, un certain nombre de recommandations formulées par l'expert indépendant y figurent qui visent à modifier le mandat, la configuration et les priorités de la Mission. À la demande du Conseil, je tiens à souligner que le présent rapport est indépendant, et que son contenu et ses recommandations ne sont pas nécessairement le reflet des vues de l'Organisation des Nations Unies.

L'auteur du rapport fait état des effets positifs que deux décennies de maintien de la paix ont eus sur la République démocratique du Congo et des perspectives ainsi offertes, qui, si elles étaient mises à profit, pourraient ouvrir la voie à une paix et à un développement durables. Le tout premier transfert pacifique du pouvoir a nourri l'espoir de voir la situation du pays évoluer, même si ce dernier continue de faire face à des problèmes considérables sur les plans de la sécurité, des droits de la personne, de la situation humanitaire et du développement, notamment avec la deuxième épidémie d'Ebola la plus grave jamais enregistrée. Si la majorité des 26 provinces de la République démocratique du Congo connaît aujourd'hui une période de stabilité lui offrant des perspectives de progrès dans le domaine du développement durable, la persistance de groupes armés nationaux et étrangers et la résurgence de la violence intercommunautaire dans une douzaine de territoires des provinces de l'est du pays (en particulier dans les territoires du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri) ont soulevé des préoccupations quant à la protection des civils.

L'examen stratégique offre un réexamen des hypothèses clefs qui sous-tendent le mandat militaire de la Mission ainsi que celui de protection des civils qui lui a été confié. Il est essentiel que les efforts de renforcement des effets et de l'efficacité de la composante militaire de la Mission soient guidés par une approche globale à



l'échelle de la force et de la mission, principalement axée sur la protection des civils. Je tiens aussi à souligner que le recours à la force militaire n'est qu'une partie de l'effort multidimensionnel de promotion de la paix, processus qui doit être maîtrisé par les autorités nationales. À moyen et long terme, seule une réponse politique et en matière de sécurité qui soit appropriée, à laquelle soient notamment associés les pays de la région des Grands Lacs, peut fournir un cadre permettant de résoudre la situation actuelle dans les provinces de l'est de la République démocratique du Congo.

En définitive, le seul moyen de parvenir à une paix durable est de consentir un effort soutenu en vue de construire des institutions démocratiques et de gouvernance fortes. La communauté internationale, y compris l'Organisation des Nations Unies, doit pleinement appuyer le Gouvernement de la République démocratique du Congo à cette fin. Alors que l'Organisation reconfigure sa présence pour répondre à l'évolution des besoins sur le terrain, il convient également de mesurer avec soin les moyens dont dispose l'équipe de pays des Nations Unies pour appuyer la République démocratique du Congo en vue de la réforme et du renforcement des institutions essentielles et, si nécessaire, de mettre en œuvre des stratégies pour faire en sorte que les ressources et les capacités opérationnelles nécessaires soient réunies avant de procéder au retrait de la Mission.

L'établissement de partenariats efficaces avec les organisations régionales, les institutions financières internationales et les acteurs clefs intéressés sera indispensable pour éviter les problèmes de financement et de participation liés aux transitions. Le pacte pour la pérennisation de la paix qui est proposé, s'il est respecté comme il convient, pourrait se révéler utile à cet égard.

Désormais, il sera essentiel de mener des consultations avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo récemment formé, afin de s'assurer que le rôle et les priorités assumés demain par la Mission et l'équipe de pays des Nations Unies seront conformes à la vision et aux priorités gouvernementales adoptées pour l'avenir du pays. À partir de ces consultations, je pourrai rendre compte au Conseil de sécurité, y compris avant que le mandat de la Mission ne soit renouvelé, et lui présenter des observations et recommandations supplémentaires sur la meilleure manière dont cette dernière pourrait faire face à la situation de la République démocratique du Congo, et appuyer les efforts déployés par le Gouvernement et la population du pays en faveur de la paix et de la stabilité.

(Signé) António **Guterres**

Annexe

Assurer la transition de la stabilisation à la paix : examen stratégique indépendant de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

I. Introduction

A. Contexte

1. On estime qu'après 20 ans, la présence des forces de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo a contribué à la réalisation de progrès considérables en matière de paix, à en juger notamment par la réunification du pays, le retrait officiel des armées étrangères du sol congolais, la prévention d'un climat d'instabilité plus lourd durant les phases intermittentes de crise et la création d'un environnement propice à la tenue de trois élections présidentielles en 2006, 2011 et 2018. Aujourd'hui, il est communément admis par des sources d'information congolaises et la communauté internationale que la stabilité règne dans les deux tiers du pays.

2. Avec l'évolution de la dynamique de paix et de conflit en République démocratique du Congo, comme dans la région, et sous l'effet croissant, d'une part, des pressions exercées afin de consolider les efforts de maintien de la paix et, d'autre part, de la réduction progressive des coûts, des appels se sont fait entendre de manière réitérée en vue de procéder à certains examens et réajustements tout au long du cycle de vie de la Mission d'observation de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo et de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). L'examen stratégique le plus récent, qui a été mené par le Secrétariat de l'ONU en 2017 (S/2017/826), contenait une recommandation visant à réorienter les activités de la MONUSCO vers l'appui de l'application de l'accord du 31 décembre 2016 conclu entre les différents acteurs politiques, laquelle a ouvert la voie aux dernières élections.

3. Malgré la controverse entourant leur véritable vainqueur, ces dernières élections, entièrement organisées et financées par les parties prenantes congolaises, ont marqué le premier transfert pacifique du pouvoir à un parti d'opposition dans l'histoire du pays. La plupart des personnalités politiques de l'opposition ont déclaré leur intention de soutenir le nouveau Président, Félix Tshisekedi, qui a annoncé un ambitieux programme de réforme destiné à apporter des changements constructifs et immédiats dans les domaines de la gouvernance responsable, de la sécurité et du développement socioéconomique.

4. En dépit de ces perspectives prometteuses, la situation politique et les conditions de sécurité restent fragiles, alors que l'avenir n'est pas sans risque, comme on le verra plus loin. La question de savoir où se situe le centre du pouvoir dans le contexte d'une coalition gouvernementale potentiellement instable demeure ouverte, et les six provinces déchirées par les conflits du Tanganyika, du Kasaï-Central, du Kasaï-Oriental, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri traversent actuellement une crise en termes de sécurité et de protection. À ce jour, l'activité des groupes armés, la participation constante des acteurs étatiques à des violations des droits de la personne et les possibilités de propagation du virus Ebola constituent des obstacles majeurs à un retrait responsable et durable de la MONUSCO. La communauté internationale devrait continuer de prêter un soutien au cours des prochaines années, de manière à

permettre à la République démocratique du Congo de passer volontairement de la phase de stabilisation à une phase de paix durable.

B. Mandat, méthodologie et cadre d'orientation de l'équipe chargée de l'examen stratégique

1) Mandat

5. Dans sa résolution [2463 \(2019\)](#), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de procéder à un examen stratégique indépendant de la MONUSCO permettant d'évaluer les menaces qui continuent de peser sur la paix et la sécurité et dans lequel serait énoncé un plan de retrait échelonné, progressif et exhaustif. Afin de définir et d'encadrer ce retrait, le Conseil a souligné la nécessité de transférer progressivement les tâches de la MONUSCO au Gouvernement de la République démocratique du Congo, à l'équipe de pays des Nations Unies et aux autres parties prenantes concernées afin de permettre un retrait responsable et durable de la MONUSCO, moyennant une évolution favorable de la situation sur le terrain et d'une manière à faire en sorte que la République démocratique du Congo continue de progresser sur la voie de la stabilisation, de la consolidation de l'autorité de l'État et de la réduction de la menace que représentent les groupes armés.

2) Interprétation du mandat

6. Sous la direction d'un expert indépendant, l'équipe chargée de l'examen stratégique se composait d'un rédacteur également indépendant ainsi que de 11 autres membres expérimentés nommés par différents départements, organismes, fonds et programmes des Nations Unies qui ont été consultés dans les domaines suivants : politique, armée, police, état de droit, droits de la personne, situation humanitaire, contexte régional, développement, genre, appui et logistique. Loin de refléter les vues de l'ONU, le présent rapport offre une analyse indépendante ayant pour objet, d'une part, les menaces pesant sur la République démocratique du Congo et les perspectives offertes en la matière et, d'autre part, le maintien de la pertinence des tâches confiées à la MONUSCO. Il y est par ailleurs recommandé le recours à certains paramètres permettant d'assurer une transition efficace et responsable, indépendamment de toutes considérations financières, préférences institutionnelles, dépendances de trajectoire ou intérêts géopolitiques.

7. Il est à noter, de prime abord, que la charge à supporter pour réunir les conditions d'un « retrait responsable et durable de la MONUSCO » pèse avant tout sur la puissance publique et la population congolaise dans leur ensemble et, dans un second temps, sur les principaux pays voisins, les différents partenaires internationaux les aidant en termes de responsabilisation et d'appui. Dans le souci de mettre en place les moyens de ce retrait, l'équipe chargée de l'examen stratégique devait éviter deux écueils. Le premier consistait à soutenir l'idée selon laquelle la MONUSCO constituait une garantie indispensable à la stabilisation et à la consolidation de la paix et qu'à ce titre, le maintien de la Mission devait s'imposer pour une période plus longue que prévue. Or le fait d'avancer un tel argument risquait, sans le vouloir, de faire obstacle à la mise en œuvre par les parties nationales des réformes clefs nécessaires dans les domaines de la paix et de la sécurité, alors que la Mission continuerait à subventionner, à grands frais, les conséquences de l'inaction. Le deuxième écueil serait de précipiter le retrait de la Mission, sous l'effet des pressions exercées dans un esprit de réduction des coûts et d'autres considérations stratégiques périphériques. Or il faudrait en conclure que le Gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies seraient donc prêts à se voir confier les tâches de consolidation de la paix en ne bénéficiant,

cependant, que d'un appui minimum de la part de la MONUSCO au moment de ses préparatifs de retrait, ce qui ferait courir le risque de créer un grand vide.

8. Pour qu'un plan de retrait de la MONUSCO soit durable, il lui faut contribuer à réunir les conditions permettant à la nouvelle équipe dirigeante du pays de respecter les engagements qu'elle a pris d'apporter des changements positifs et de tirer parti des nouvelles perspectives de paix et de prospérité offertes.

9. Une telle exigence explique en partie pourquoi l'examen stratégique a ancré ses recommandations dans un cadre à moyen et long terme et, d'autre part, propose un plan de retrait échelonné, progressif et exhaustif pour les trois prochaines années, s'appuyant sur des critères clairement définis.

3) Enseignements tirés des transitions et retraits des missions de maintien de la paix

10. La formulation d'un plan de retrait de la MONUSCO doit se nourrir des nombreux enseignements tirés des transitions passées des missions de maintien de la paix, notamment des plus récentes qui ont été mises en œuvre en Côte d'Ivoire, au Liberia et en Haïti¹. L'un de ces enseignements est que les transitions de cette nature revêtent un caractère hautement politique. Pour assurer leur réussite, il est essentiel que le Conseil de sécurité, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et les parties prenantes nationales s'entendent sur une stratégie politique commune et les éléments des opérations à mener en la matière. La participation du pays et son adhésion au processus de transition sont également fondamentales, s'agissant des tâches de sécurité et de consolidation de la paix ainsi que du transfert de responsabilités qu'elles supposent de l'ONU aux acteurs nationaux. Une large mobilisation des instances gouvernementales mais aussi des organisations, communautés et groupes marginalisés de la société civile, dans toute leur diversité, est décisive pour garantir une transition efficace. La mise à contribution des différents partenaires, notamment des acteurs régionaux, des institutions financières internationales et des donateurs, peut également jouer un rôle d'appui positif dans le processus de transition. Dans les études faites sur les transitions, il a été mis en évidence que les plans de retrait ont d'autant plus de chances de réussir qu'un juste équilibre est trouvé entre les nécessités imposées par les réalités du terrain et les perspectives offertes par la dynamique interne du Conseil de sécurité.

4) Méthodologie

11. L'équipe chargée de l'examen stratégique s'est fondée sur des documents dont une analyse des conflits menée en toute indépendance, une analyse des possibilités de paix qui a déterminé les capacités autochtones existantes en matière de paix et de résilience, un recensement des réalisations et des enseignements tirés, une étude sur les capacités militaires et une autre sur les capacités de police. L'équipe a parcouru une grande partie du pays et s'est rendue à Kinshasa, Goma, Kananga, Tshikapa, Beni, Bunia et Bukavu ainsi que dans certains pays importants de la région. Durant son séjour en République démocratique du Congo, elle a rencontré un large éventail d'acteurs dont des responsables gouvernementaux, des représentants de la société civile, notamment des réseaux de femmes, ainsi que des journalistes et des experts indépendants. Le corps diplomatique, la MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies ont également été consultés.

¹ Daniel Forti et Lesley Connolly, *Pivoting from Crisis to Development: Preparing for the Next Wave of UN Peace Operations Transitions*, International Peace Institute (IPI), 2019, document consultable à l'adresse suivante : <https://www.ipinst.org/2019/07/pivoting-from-crisis-to-development-next-wave-un-peace-operations-transitions>.

12. À l'issue du premier cycle des consultations, qui a eu lieu du 24 juin au 18 juillet 2019, le chef de l'équipe indépendante est revenu à Kinshasa avec une équipe réduite, le 9 septembre, pour s'employer à recueillir les vues des membres du nouveau gouvernement. Pour des raisons compréhensibles qui sont expliquées plus loin, les objectifs de cette deuxième visite n'ont pas été totalement atteints.

II. Menaces contre la paix et la sécurité en République démocratique du Congo et perspectives en la matière

A. Menaces contre la paix et la sécurité

1) Limites à l'action politique et à la gouvernance

13. Le contrôle restreint des leviers du pouvoir, exercé par M. Félix Tshisekedi, et la corde raide sur laquelle celui-ci doit marcher sont considérés comme les premiers problèmes politiques à résoudre. Les deux chambres du Parlement ainsi que la plupart des gouvernorats des provinces et des assemblées législatives provinciales sont contrôlés par la coalition de l'ancien Président Joseph Kabila, le Front commun pour le Congo (FCC). Une telle situation impose un système de gouvernance inégal, le Cap pour le changement (CACH) qui est le parti du nouveau Président faisant preuve d'une expérience moindre, d'où les pénibles négociations entre le CACH et le FCC durant les huit mois précédant l'établissement d'une nouvelle coalition gouvernementale. Le nouveau Président voit également sa marche de manœuvre limitée par la loyauté apparemment incertaine des forces nationales de défense et de sécurité, ainsi que par l'influence exercée par le FCC auprès de nombreux responsables gouvernementaux travaillant dans différents ministères, organismes, tribunaux et entreprises publiques.

14. Dans ce contexte de cohabitation dominé par la coalition politique de M. Kabila, les risques d'une impasse politique sont importants. Il est vraisemblable que M. Tshisekedi devra toujours négocier les décisions à prendre, « lutter » pour leur mise en œuvre et s'acheminer vers un compromis. À ce stade, il est impossible de savoir s'il sera capable et aura les moyens d'exercer une influence sur un tel système et, auquel cas, dans quelle mesure.

15. Un cercle vicieux d'instabilité est alimenté par le manque d'autorité de l'État, l'absence d'institutions publiques responsables et assumant pleinement leurs responsabilités en matière de protection, les limites de la décentralisation et la faiblesse de la gouvernance, ainsi que par une impunité généralisée. L'État a été aux mains de puissants réseaux de clientélisme pendant des décennies. La corruption a permis à celles et ceux qui se trouvaient au sommet des structures de gouvernance de s'enrichir, alors que celles et ceux qui se trouvaient au bas de l'échelle ont dû lutter pour survivre. Le cadre juridique du pays dans le domaine de la lutte contre la corruption n'est toujours pas mis en place².

16. La décentralisation a marqué le pas depuis la restructuration du territoire qui a conduit à la création des 26 provinces, notamment pour ce qui est des dispositions relatives à la retenue de 40 % des recettes générées dans chaque province et la répartition équitable des ressources depuis l'État jusqu'aux provinces. Les élections locales, marquant la conclusion du cycle électoral prévu par la Constitution, devraient certes se tenir en 2019, mais il y a fort à parier qu'elles seront encore une fois reportées.

² Mathias Bak, « Overview of corruption and anti-corruption in the Democratic Republic of the Congo », 8 juillet 2019.

17. Les questions foncières continuent de se poser fréquemment entre communautés, dans un contexte de compétition opposant systèmes de gestion coutumier et réglementaire, et il arrive souvent qu'elles soient manipulées par les acteurs politiques. Les différends fonciers sont également aggravés par les déplacements résultant des conflits et se soldant, dans la pratique, par le changement des propriétaires des terres abandonnées. Il s'ensuit des tensions au retour des populations déplacées, ce qui encourage les nouveaux propriétaires à maintenir un certain niveau d'instabilité pour empêcher de tels retours. L'absence de solutions durables apportées aux déplacés et aux réfugiés en est le corollaire direct.

18. Le défaut persistant de structures de gouvernance dans le secteur minier (à la fois industriel et artisanal) et de l'extraction d'autres ressources a été un grand facteur de violence. Il est bien établi que les richesses en ressources naturelles des territoires vont de pair avec l'activité des groupes armés et des milices, ainsi qu'avec des violations et des abus des droits de la personne. L'État n'a pas encore placé sous son contrôle l'exploitation et le commerce de ces ressources, de manière à générer des recettes intérieures et à contribuer au développement régional au lieu de financer les groupes armés.

19. En dépit d'avancées non négligeables, l'espace démocratique demeure restreint car les journalistes, les défenseurs des droits de la personne, les responsables communautaires, les femmes exerçant des fonctions de direction et les citoyens ordinaires voient leurs activités assujetties à diverses contraintes lorsqu'il s'agit de demander des comptes à l'État, de garantir la transparence de l'action publique et d'exprimer les préoccupations de la population. Il est à noter que la participation des femmes aux instances de direction et de gouvernance est de tout temps restée très faible en République démocratique du Congo, malgré les postes de responsabilité qu'elles ont occupés de manière dynamique et active aux niveaux communautaire et local. Ainsi, dans les 26 provinces, aucune femme n'exerce à ce stade la fonction de gouverneur, alors que deux femmes seulement ont été élues au poste de vice-gouverneur lors des récentes élections.

2) **Maintien de la sécurité et crise de protection**

20. La protection des civils est l'un des plus grands défis à relever en République démocratique du Congo, étant donné la fréquence et la brutalité des attaques dont font l'objet les populations du pays : massacres, violences sexuelles à l'encontre des femmes et des filles et autres actes de violence fondés sur le genre, mutilations, violences politiques ciblées et enrôlement forcé. De nombreuses personnes ont été déplacées à la suite de la destruction de leurs villages et de la menace d'attaques récurrentes³. Si le risque d'atrocités massives et d'autres crimes contre l'humanité est particulièrement élevé dans les provinces de l'est, la situation reste également imprévisible dans d'autres provinces, dans la mesure où, à n'importe quel endroit, la violence peut vite prendre de l'ampleur sous l'effet des tensions locales, des jeux de

³ La société civile a vivement encouragé la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) à rester dans la région du Kasai pour protéger les civils. En particulier, les femmes ont mis l'accent sur le fait que le retrait de la Mission pourrait les exposer à des actes de violence. À Beni, les représentants de la société civile ont fait part de leur insatisfaction et de leur malaise face à la passivité de la MONUSCO lors des attaques systématiquement menées par les FDA contre les villages. De nombreuses critiques ont été soulevées au sujet de certains projets de la MONUSCO, tels que la construction d'écoles inutiles puisque situées là où les enfants étaient victimes de massacres. Comme l'a souligné l'une des personnes concernées, l'ONU semblait plus « soucieuse des arbres et des animaux [dans le Parc national des Virunga] que des Congolais massacrés tous les jours ». Les représentants de la société civile ont insisté sur le fait que si la MONUSCO n'était pas là pour protéger les civils, ils préféreraient qu'elle s'en aille.

pouvoir et d'éventuelles manipulations opérées par de puissants acteurs à Kinshasa, comme on l'a déjà vu dans la région du Kasai ou dans la ville de Yumbi⁴. Outre la dévastation humaine et matérielle qu'elles engendrent, ces atrocités suscitent un climat de haine et de méfiance entre communautés, ainsi qu'entre ces dernières et l'État, font systématiquement des victimes parmi les femmes, nourrissent un sentiment de vengeance et favorisent des discours portant gravement atteinte au tissu social et à la cohésion sociale.

Prolifération et dynamique des groupes armés

21. Les près de 130 groupes armés étrangers et locaux continuent de représenter des facteurs d'insécurité et des menaces considérables pour les civils, surtout dans l'Ituri, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, le Tanganyika, certaines régions du Maniema ainsi que les provinces du Kasai et du Kasai-Central, d'où des déplacements de population et des violations constantes des droits de la personne. Nombre de ces groupes se fragmentent, se reconstituent et parfois forment des alliances, la diversité de leurs formes répondant aux intérêts économiques et politiques locaux et étrangers.

22. Parmi les groupes armés étrangers opérant en République démocratique du Congo, les Forces démocratiques alliées (FDA), actives dans le territoire de Beni dans le Nord-Kivu, constituent la menace la plus grave contre la sécurité dans l'est du pays. Les FDA sont responsables de la majorité des exécutions sommaires (30 %), toutes perpétrées dans le territoire de Beni et dans le cadre d'attaques particulièrement meurtrières contre les populations civiles⁵. Le Sud-Kivu abrite également des groupes d'opposition armés rwandais tels que le Conseil national pour le renouveau de la démocratie-Ubwiyunge (CNRD), à savoir une scission des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) datant de 2016, et des groupes rebelles burundais, à savoir le Front national de libération (FNL), les Forces populaires du Burundi et la Résistance pour un État de droit au Burundi ou RED Tabara. La présence de ces groupes est susceptible d'alimenter des conflits par alliés interposés aux conséquences dévastatrices pour la population locale.

23. Parmi les groupes armés, Nduma défense du Congo-Rénové (NDC-R), dirigé par le « général » Guidon Shimiray Mwissa, est celui que l'on cite souvent pour son caractère particulièrement prédateur et sa grande influence⁶. Ayant profité du vide sécuritaire laissé après la fermeture de plusieurs bases par la MONUSCO à Walikale et Masisi, NDC-R exerce désormais son influence sur une zone de 12 000 kilomètres carrés dans le Nord-Kivu, qui couvre les territoires de Masisi, Walikale et Lubero. D'autres groupes autochtones exercent leur influence sur des zones importantes (tels que les Maï-Maï Yakutumba et les groupes qui leur sont affiliés) et sont les principaux auteurs d'atteintes aux droits de la personne (comme les Maï-Maï Raïa Mutomboki, qui ont commis le plus grand nombre de violences sexuelles, ou les Nyatura, les Maï-Maï Mazembe et la milice Kamuina Nsapu, qui sont responsables de la majorité des cas d'enrôlement d'enfants). Hormis ces grands groupes, la plupart des autres groupes armés correspondent à des milices et à des bandes criminelles qui exploitent les ressources naturelles et exercent des pressions considérables sur la population locale par le biais de l'impôt et de l'intimidation, résultant en grande partie de l'absence d'autorité légitime de l'État.

24. L'absence d'un processus national fonctionnel de désarmement, de démobilisation et de réintégration, après l'échec de multiples programmes, joue un

⁴ Selon Early Warning Project, la République démocratique du Congo arrive en tête des pays à plus haut risque en termes de massacres de masse au cours de la période 2018-2019.

⁵ En 2018, ces attaques ont fait 245 victimes, dont 55 femmes et 7 enfants.

⁶ NDC-R et les FDA sont responsables, respectivement, de 10 % et 7 % des violations des droits de l'homme signalées dans les provinces touchées par les conflits en juillet 2019.

rôle important dans la persistance de l'insécurité. Rien n'incite véritablement les groupes armés à démobiliser, étant donné que le (troisième) volet actuel du programme national de désarmement, de démobilisation et de réintégration pour les combattants congolais en est toujours au point mort après avoir cessé de bénéficier de la confiance et de l'intérêt des donateurs.

25. La dynamique régionale sous-tend celle des groupes armés. En particulier, les tensions entre le Rwanda et l'Ouganda ainsi qu'entre le Rwanda et le Burundi ont alimenté l'activité des groupes armés dans la partie orientale de la République démocratique du Congo. Si les FDLR ne sont pas une menace majeure pour les civils, elles constituent néanmoins un multiplicateur de menaces dans la mesure où d'autres groupes armés s'allient ou se mobilisent contre elles. Il est à craindre que le CNRD, groupe dissident des FDLR, s'allie avec les groupes armés du territoire d'Uvira opposés au Gouvernement du Rwanda, et soit soutenu par le Burundi et l'Ouganda. Si tel était en effet le cas, pareille situation pourrait contribuer à la reprise d'une conflagration frontalière. Il a été signalé que NDC-R, utilisé contre les FDLR, le CNRD et les groupes rebelles rwandais, a bénéficié du soutien des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Les groupes armés étrangers entretiennent des relations d'intérêt avec les groupes armés locaux qui, à leur tour, entretiennent avec des groupes de défense locaux – d'où le fait que le moindre dérapage local est susceptible de prendre des proportions plus importantes au niveau stratégique ou régional.

Le rôle des acteurs étatiques

26. Dans le pays dans son ensemble, les agents de sécurité de l'État ont été reconnus responsables de 61 % des violations des droits de la personne documentées en 2018. Dans les zones touchées par les conflits, ils ont été responsables de 52 % des violations documentées en 2018. De toutes les parties au conflit, les FARDC sont celles qui ont commis le plus grand nombre de violations des droits de la personne dans les provinces concernées par les conflits. Dans celles de l'est, les agents de sécurité de l'État sont souvent des partenaires clés des activités illicites qui alimentent l'insécurité, de même qu'ils participent à l'exploitation illégale des mines d'or et d'autres ressources naturelles. Il a également été établi que certaines unités sont impliquées dans une « guerre en sous-traitance » et recourent à des groupes armés locaux lors de leurs opérations militaires contre les groupes armés étrangers. Les atteintes régulièrement commises par les unités et les hauts gradés des FARDC ont nui au climat de confiance instauré entre les populations locales et les agents de sécurité de l'État, ce qui a favorisé le développement de mouvements d'autodéfense.

27. Les progrès limités enregistrés par la réforme du secteur de la sécurité sont un élément inhérent à la faiblesse des résultats des forces de sécurité de l'État, faiblesse en grande partie imputable au manque d'équipement et de formation, à un système de rémunération dysfonctionnel et à des conditions sociales déplorables, à des problèmes de commandement et de contrôle, ainsi qu'à l'inefficacité de la planification et des opérations menées. Néanmoins, de nombreux interlocuteurs présentent les FARDC – dont les rangs rassemblent, selon certaines sources, 150 000 soldats – comme des forces capables d'assumer des responsabilités de sécurité dans le pays, malgré leur réticence à jouer le rôle protecteur qui est le leur. Ni les soldats ni les fonctionnaires de police ne sont suffisamment payés ni, s'ils le sont, payés assez régulièrement pour être incités à prendre d'eux-mêmes le risque qui s'imposerait pour défendre et protéger la population, d'où le fait que beaucoup d'entre eux préfèrent se livrer à des extorsions et exploiter les populations locales.

28. En dehors de la police nationale et des FARDC, les institutions et les mécanismes publics chargés de protéger les civils et de défendre les droits de

l'homme auprès de la population manquent de moyens, de ressources et de soutien politique. Le système national de protection des droits de la personne demeure faible. En particulier, la Commission nationale des droits de l'homme n'est pas suffisamment indépendante et son personnel manque d'expertise, de moyens et de ressources financières, d'où sa forte dépendance à l'égard du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme de la MONUSCO. Les institutions civiles qui sont censées protéger les droits de la population – notamment l'institution judiciaire, qui est nécessaire pour faire en sorte que les auteurs de crimes rendent des comptes – sont totalement absentes hors des centres urbains. Si l'assistance internationale fournie au système judiciaire militaire a amélioré l'application du principe de responsabilité, le système judiciaire ordinaire est confronté à de graves lacunes. Aucun système judiciaire de transition n'a été mis en place et une culture de l'impunité l'emporte dans le pays.

3) Fragile amélioration des relations régionales

29. Si les relations difficiles entre l'Ouganda et le Rwanda ont montré récemment des signes d'amélioration (voir ci-après la section B), celles entre le Rwanda et le Burundi restent tendues. La dégradation de la crise politique et économique dans ce dernier pays et le rapport le plus récent de la Commission d'enquête sur le Burundi des Nations Unies (A/HRC/42/49)⁷ analysant les graves violations des droits de la personne commises à la veille des élections de 2020 sont des sources supplémentaires de préoccupation pour la région.

30. De plus, étant donné sa fragmentation et la situation de blocage dans laquelle elle se trouve, l'architecture de la coopération régionale, y compris le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs signé en 2006, les protocoles détaillés de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs et l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région (S/2013/131, annexe), n'a eu qu'une influence limitée sur l'évolution de la dynamique de paix et de sécurité dans le pays. Le fait d'envisager cet Accord-cadre comme durablement pertinent a été remis en question par certaines parties prenantes régionales, et les engagements pris en vertu de ces différents accords n'ont pas encore été mis en œuvre comme il convient au moyen d'une stratégie cohérente⁸. La persistance de l'exploitation illégale des ressources naturelles par les acteurs régionaux a mis en évidence un manque d'engagements forts de la part des gouvernements de la région. En outre, le Rwanda et l'Ouganda n'ont guère été incités à faire face à la menace représentée par les FDLR et les FDA opérant en République démocratique du Congo, étant donné que ces groupes ne semblent plus constituer une menace directe majeure pour leurs pays d'origine respectifs malgré celle que leur présence en République démocratique du Congo continue d'être pour la paix et la sécurité dans la partie orientale du pays.

⁷ Voir également <http://webtv.un.org/media/watch/commission-of-inquiry-on-burundi-press-conference-report-to-42nd-session-of-hrc-geneva-4th-september-2019/6083360834001/?term=>.

⁸ L'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo reste l'un des cadres importants pour la paix et la stabilité dans ce pays et la région, et peut servir d'orientation en vue de la transition congolaise. Cela dit, comme cet accord a été conclu il y a plusieurs années et dans un contexte politique régional et national différent, certains de ses présupposés ont évolué, et sa pertinence, notamment au regard des engagements pris à l'échelon national, a été remise en question par le gouvernement précédemment au pouvoir ainsi que par plusieurs pays de la région, au premier rang desquels le Rwanda. En dépit de certaines mesures, le manque de cohérence de la stratégie et du suivi relatifs à la mise en œuvre des engagements de l'État a fragilisé cet accord. Ce dernier a été par ailleurs considéré comme représentant une charge trop lourde pour la République démocratique du Congo, par rapport à celle d'autres pays.

4.) Défis humanitaires et de développement

31. Les besoins de développement en République démocratique du Congo sont considérables⁹ et l'extrême pauvreté y est passée de 71,7 % de la population en 2015 à 73 % en 2018. Il s'agit d'une des populations les plus pauvres du monde, 77,1 % des habitants du pays vivant au-dessous du seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour.

32. La taille du pays constitue un problème en soi. Les besoins en infrastructures sont énormes et les services de base (soins de santé, éducation, assainissement, électricité) sont hors de portée du gros de la population¹⁰, ce qui renforce le rôle joué par les revendications sociales et économiques dans l'essor des conflits armés. En l'absence d'une décroissance économique, la consolidation de la paix, la cohésion sociale et le développement durable resteront des objectifs nébuleux.

33. La situation humanitaire demeure préoccupante, notamment en termes d'épidémies, d'insécurité alimentaire et de déplacement. La République démocratique du Congo est de tous les pays africains celui qui abrite la plus grande population de personnes déplacées internes¹¹. Si certaines zones connaissent une augmentation du nombre des retours de déplacés, la question des déplacements reste cependant un problème humanitaire majeur, le pays enregistrant environ 2,31 millions de personnes nouvellement déplacées en 2018 et la situation s'étant aggravée dans certaines poches d'insécurité en 2019. D'autre part, plus de 815 000 réfugiés congolais sont actuellement accueillis dans les pays voisins, alors qu'un million de réfugiés en provenance de ces derniers le sont en République démocratique du Congo. L'accès à l'aide humanitaire est entravé par des problèmes d'insécurité et des obstacles administratifs, qui nuisent également à l'action des organisations non gouvernementales nationales et des acteurs de la société civile locaux. Dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, plus de 60 % de la population est confrontée à l'insécurité alimentaire et plus de 20 % à une situation critique. En outre, le pays est exposé à des catastrophes naturelles récurrentes – tremblements de terre, inondations, sécheresses et éruptions volcaniques.

34. Dans leur totalité, les 26 provinces sont touchées par des épidémies, notamment de choléra et de rougeole (soit 187 509 cas suspectés et 3 736 décès documentés entre le 1^{er} janvier et le 24 septembre 2019), ainsi que de fièvre jaune et de polio sur l'ensemble du territoire. La date du 1^{er} août 2019 a marqué le premier anniversaire de la déclaration par le Gouvernement de l'épidémie d'Ebola. Cette dernière pose des défis considérables dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri et, au 2 septembre, avait emporté 2 045 personnes. En juillet 2019, l'épidémie d'Ebola a été déclarée urgence de santé publique de portée internationale. Avec des cas signalés en

⁹ La République démocratique du Congo se situe à la 47^e place des 54 pays de l'indice de gouvernance africaine Mo Ibrahim. Il continue de figurer au nombre des pays les moins avancés et présente un indice de développement humain faible, puisqu'il se classe au 176^e rang des 189 pays évalués. La capacité d'absorption de l'économie n'y est pas suffisante pour assurer la croissance démographique et la faiblesse de la diversification économique y fragilise l'économie et l'expose à des chocs. Le secteur informel y domine l'économie (60 %) et le ratio des dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut (PIB) est de 11 %.

¹⁰ Les dépenses d'infrastructure représentent environ 2 % et celles de protection sociale 1 %. La République démocratique du Congo attire peu l'aide publique au développement (environ 6 % du PIB). L'accès au réseau électrique est disponible pour 35 % des personnes vivant dans les zones urbaines contre seulement 1 % dans les zones rurales ; l'accès à l'eau potable est disponible pour 38 % des celles vivant dans les zones urbaines, contre 14 % dans les zones rurales. En 2015, la part des personnes souffrant de carences éducatives y était de 28,7 % et des personnes scolarisées de 26,9 %.

¹¹ Au moment de l'établissement du présent rapport, le nombre estimatif de personnes déplacées dans leur propre pays faisait l'objet d'une mise à jour et n'était pas encore validé par le Cadre national de concertation humanitaire.

bordure des frontières avec le Soudan du Sud et l'Ouganda à Goma, capitale de la province du Nord-Kivu située près de la frontière rwandaise, et à Mwenga (Sud-Kivu), près du Burundi, le virus est loin d'être contenu et pourrait devenir un problème d'envergure régionale et internationale. La méfiance persistante des communautés, alimentée par les manipulations politiques et les menaces à l'encontre de celles et ceux qui interviennent face à l'Ebola, a entravé la maîtrise de l'épidémie.

B. Perspectives en matière de paix et de sécurité

35. Malgré ces menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité, un certain nombre de progrès ont été accomplis aux niveaux national et régional ainsi que dans le domaine de la paix et de la sécurité, lesquels méritent d'être soulignés pour avoir un tableau complet de la situation.

1) Perspectives nationales

36. La plupart des interlocuteurs ont mis l'accent sur le climat de paix dans lequel les élections et le transfert de pouvoir se sont déroulés, deux éléments qui, selon eux, offrent des perspectives de changement en République démocratique du Congo. Le fait que les élections ne se soient pas soldées par des formes violentes de contestation et que le pouvoir ait été effectivement transféré de M. Kabila à M. Tshisekedi a été salué par de nombreuses parties prenantes de la société civile du pays et maints représentants du monde diplomatique. Certaines personnalités de l'opposition comme Jean-Pierre Bemba, Moïse Katumbi et Mbusa Nyamwisi sont revenus en République démocratique du Congo et ont fait part de leur volonté de collaborer avec le nouveau gouvernement, ce qui devrait avoir une influence positive sur la dynamique locale et ouvrir une nouvelle ère de coopération constructive et de dialogue démocratique.

37. Peu après son élection, le nouveau Président a dévoilé un programme de 100 jours assorti d'importantes promesses de réforme. Elles se sont traduites par un programme présenté au Parlement par le nouveau Premier Ministre début septembre.

38. De plus, par ses paroles et par ses actes, le Président a adressé un signal positif dans le domaine des droits de la personne, notamment au sujet de la libération de plus de 700 prisonniers politiques, déclarant, d'une part, son soutien à la question de la responsabilisation dans le contexte actuel des atteintes commises contre les droits de la personne ainsi que de la violence armée et, d'autre part, son intention d'améliorer la gouvernance et de mettre fin à la corruption. M. Tshisekedi s'est engagé à réformer le système de rémunération des forces de sécurité, à fournir des soins de santé et une protection sociale de meilleure qualité aux membres de la police nationale et des forces armées et à faire barrage aux auteurs de troubles – objectifs dont la poursuite a déjà été mise en évidence dans les premières mesures adoptées. La relève du personnel des FARDC a commencé dans certaines zones, de même que le paiement des arriérés de retraite aux membres des forces armées qui auraient dû être déjà retraités depuis des années. Il est à noter que le changement de régime a créé une vague sans précédent de démobilisation spontanée des groupes armés, y compris de la milice Kamuina Nsapu dans la région du Kasai et d'autres groupes dans les provinces de l'est, même en l'absence de tout processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Les FDLR ne constituent plus une menace majeure et la neutralisation récemment signalée de leur chef militaire par les FARDC devrait les affaiblir encore davantage. La Force de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI) a décidé de nouer le dialogue. La priorité principale sera alors d'appuyer la finalisation et la consolidation de l'accord entre le Gouvernement et la FRPI, ainsi que de parvenir par la suite à la mise en place d'un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration.

39. En République démocratique du Congo comme à l'étranger, certains observateurs se sont plaints que le CACH et le FCC aient attendu des mois avant de s'entendre sur une coalition gouvernementale. Il n'en reste pas moins qu'il faut porter au crédit de la société congolaise et de ses dirigeants le fait que les négociations difficiles à mener l'ont été dans un esprit méthodique et pacifique, sans manifestations de rue violentes, et que, dans l'intervalle, les institutions aient continué à fonctionner. La parenthèse de huit mois entre l'accession au pouvoir de M. Tshisekedi et la nomination du nouveau gouvernement a permis à la société civile, en particulier aux organisations de femmes, de soutenir et de préconiser la formation d'instances équilibrées et inclusives à l'échelon régional. Cet appel a été entendu comme l'atteste la composition du nouveau gouvernement. Même si l'on peut reprocher à ce dernier d'être trop important (avec ses 65 ministres et vice-ministres), 12 de ses postes sont désormais occupés par des femmes. Si ce nombre est comparativement faible, il représente néanmoins 18 %, soit le pourcentage le plus élevé de représentation féminine dans l'histoire du pays. Les administrations provinciales et les assemblées législatives provinciales nouvellement élues offrent également la possibilité d'accélérer les réformes, notamment celle visant à renforcer le sens de la responsabilité en matière de résultats, l'une des priorités du Président.

40. La compétence accrue de l'appareil de sécurité de l'État dans certaines zones est également notable. Même si plusieurs éléments des forces de sécurité de l'État continuent de s'en prendre aux civils, il importe d'observer qu'elles sont également considérées comme une source de sécurité fiable par environ la moitié de la population, comme l'atteste un sondage établi par la Harvard Humanitarian Initiative¹². Dans une étude réalisée en septembre 2019 par Cordaid (Organisation catholique pour le secours et l'aide au développement) et Sipri (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm) dans le Sud-Kivu, des chercheurs ont mis en évidence que les groupes armés non étatiques ne bénéficient guère de légitimité populaire.

41. La police nationale a rencontré récemment un certain succès en élaborant ce qu'il est convenu d'appeler des stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité¹³. Certains hauts fonctionnaires de police ont déclaré, à plusieurs reprises, que leurs forces étaient en mesure de faire régner la loi, l'ordre et la sécurité, même si elles manquaient encore d'équipement et de ressources. Il a été également établi que depuis 2018, la police nationale faisait preuve de plus de responsabilisation et de moins de violence dans les situations où la foule devait être maîtrisée¹⁴.

¹² En décembre 2018, 50 % des participants ont exprimé leur confiance dans les capacités des forces de police à assurer la sécurité, contre 48 % en faveur des FARDC et 15 % en faveur de la MONUSCO. En décembre 2015, ces chiffres étaient supérieurs, soit respectivement 54 %, 50 % et 24 %. La plupart des personnes interrogées ont estimé que la présence de ces différents acteurs était insuffisante : à savoir respectivement 67 %, 61 % et 53 %. Voir P. Vinck *et al.*, « Voices from Congo : peacebuilding and reconstruction polls », mars 2019.

¹³ Les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité s'appuient sur la mise en place de numéros d'appel gratuits qui permettent au public d'alerter la police. Les centres d'appel y relatifs doivent être établis en zone urbaine et gérés par la police nationale. La MONUSCO appuie la création de ces centres d'appel et adhère à l'idée que c'est aux membres de la police nationale de répondre à ces appels.

¹⁴ Après le décès d'une personne blessée par des membres de la police nationale durant une manifestation organisée à Goma le 30 juin, le Gouvernement, selon certaines informations, n'a cependant pas manqué d'ordonner aux fonctionnaires de police de rendre des comptes dans cette affaire. Toujours selon certaines informations, le commissaire de province a été appelé à Kinshasa afin que les faits survenus soient dûment établis, après quoi un général a été dépêché à Goma depuis Kinshasa pour rappeler à tous les membres locaux des forces de police la responsabilité qui leur incombait dans le domaine de la protection des civils.

42. Les FARDC ont été notamment retirées de la liste du Secrétaire général énumérant les parties qui commettent de graves violations contre des enfants dans des situations de conflit armé, et il a été signalé qu'elles faisaient des efforts importants dans le domaine de la lutte contre la violence sexuelle et fondée sur le genre¹⁵. Les FARDC ont également adopté une autre approche consistant, par exemple, à mettre en œuvre des stratégies plus axées sur la protection des civils dans leur lutte contre les FDA¹⁶. Des progrès sensibles ont été enregistrés concernant en particulier la justice militaire. Des poursuites engagées à haut niveau, comme dans le cas du procès du chef de guerre Ntabo Ntaberi Sheka (Nduma défense du Congo) et de l'émission d'un mandat d'arrêt à l'encontre de Guidon Shimiray Mwiswa (NDC-R), témoignent d'une certaine volonté politique de lutter contre l'impunité. L'adoption d'une politique de réforme de l'appareil judiciaire et d'un plan d'action prioritaire en 2017 offre la possibilité de consentir à d'autres réformes et d'encourager leur mise en œuvre.

2) Un désir de paix plus fort

43. La vitalité, le dynamisme et la résilience de la société civile de la République démocratique du Congo sont des atouts majeurs pour la consolidation de la paix dans le pays. Si les femmes, les jeunes et les groupes ethniques traditionnellement marginalisés demeurent sous-représentés dans les postes politiques et de décision, nombre d'entre eux continuent d'être des acteurs de la consolidation de la paix actifs et engagés, y compris dans les endroits les plus reculés de la région du Kasaï, de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Leur capacité d'accéder au pouvoir et aux institutions, de demander des comptes aux pouvoirs publics, d'exiger le respect des droits et de réclamer des réformes est un facteur clef de la stabilité du pays sur le long terme. Le rôle capital joué par l'Église catholique (Conférence épiscopale nationale du Congo) avant les toutes dernières élections et dans la gestion de leurs prolongements témoigne de son influence positive. Les mouvements issus de la société civile, tels que Lutte pour le changement, ont montré qu'ils étaient en mesure de surveiller de manière vigilante les détenteurs du pouvoir. Si la récente ouverture de l'espace démocratique se poursuit, elle offrira à ces groupes d'autres possibilités de devenir des entités auxquelles les institutions de l'État devront rendre des comptes. Si elles ont lieu, les élections locales pourront également permettre d'enraciner la démocratie participative en République démocratique du Congo.

44. Depuis le début de l'année 2019, on observe également une volonté politique plus forte de lutter contre les inégalités entre les genres, de s'attaquer aux défis posés par la question des femmes et de la paix et de la sécurité, et de remédier au peu de représentation et de participation des femmes dans les processus politiques et décisionnels. La prise en main de leur destin par les jeunes et par les femmes fait partie des grandes priorités du Président. La représentation des femmes a gagné en qualité au niveau national, bien que les structures de gouvernance locale n'aient pas connu d'évolution significative. Il importe de noter qu'une femme ayant occupé sous le régime

¹⁵ Si les FARDC ont certes adopté un plan d'action visant à améliorer la protection des enfants contre les viols et les violences sexuelles, elles figurent encore dans la liste annuelle du Secrétaire général recensant les parties ayant commis des viols et autres formes de violence sexuelle contre les enfants (voir [A/73/907-S/2019/509](#), annexe I, sect. B). Les FARDC apparaissent sur la liste en tant que partie ayant mis en place des mesures destinées à améliorer la protection des enfants. Le Gouvernement, quant à lui, a mis en place une politique de tolérance zéro concernant les actes de violence sexuelle perpétrés par le personnel des forces armées et de police. En 2018, 66 commandants des FARDC ont signé des déclarations dans lesquelles ils s'engageaient à lutter contre les actes de violence sexuelle liés aux situations de conflit.

¹⁶ Les officiers basés à Beni ont reconnu que leur lutte contre les FDA s'était soldée par des attaques menées en représailles contre la population locale. Ils ont expliqué qu'ils avaient modifié leur manière d'aborder ce problème pour donner la priorité à la protection des civils et non à la neutralisation de l'ennemi.

précèdent la fonction de conseillère du Président sur les questions de violences sexuelles et fondées sur le genre a été élue Présidente de l'Assemblée nationale et qu'une autre femme a été nommée conseillère du Président chargée de la jeunesse et des violences sexuelles et fondées sur le genre. Dans toutes les régions visitées, l'équipe chargée de l'examen stratégique a été frappée par le rôle moteur, l'engagement et les compétences des femmes congolaises malgré toutes les épreuves subies. Ce constat vient souligner que la République démocratique du Congo ne manque pas de femmes compétentes et qu'il n'est pas impossible que l'appel lancé aux ministres de la région des Grands Lacs en charge de l'égalité entre les genres et préconisant un minimum de 30 % de femmes dans toutes les institutions publiques se traduise dans les faits.

45. Il existe des éléments endogènes propices à la paix, à la réconciliation et à la protection de proximité, tels que les mécanismes traditionnels et coutumiers de règlement des conflits, les mécanismes religieux, ainsi que les différentes parties prenantes et les chefs communautaires dotés d'une certaine influence¹⁷. Des initiatives exogènes en faveur de la paix et de la médiation, par exemple le cycle de dialogue tenu à Djugu, ont également contribué à renforcer les capacités locales¹⁸. Dans le cadre du Plan de stabilisation et de reconstruction de l'Est de la République démocratique du Congo de la MONUSCO, des comités locaux permanents de conciliation (tels que la Commission consultative de règlement des conflits coutumiers au Kasaï) ont été créés au niveau local pour assurer une médiation et arbitrer les différends fonciers, ainsi qu'apaiser les tensions intercommunautaires.

3) Perspectives régionales

46. Les initiatives diplomatiques prises par M. Tshisekedi et d'autres dirigeants de la région semblent porter leurs fruits à en juger par les divers communiqués, mémorandums d'accord et autres accords ayant couronné une série de réunions techniques et de haut niveau ayant eu lieu ces trois derniers mois.

47. Des discussions sont en cours sur le renforcement de l'intégration économique du nouvel axe Angola, République démocratique du Congo et Rwanda, ainsi que sur l'établissement de partenariats pour la paix dans la sous-région. La République démocratique du Congo a également demandé à intégrer le marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est (Burundi, Kenya, Ouganda, République-Unie de

¹⁷ Ainsi, les barazas, comme il est convenu de les appeler, sont organisés autour des chefs traditionnels afin de trouver des solutions négociées et de réconcilier des personnes ou des groupes aux niveaux local, territorial ou provincial. Dans la province du Nord-Kivu, les chefs des communautés ethniques rassemblés dans un de ces barazas, le Baraza Lawaze, ont cherché à sensibiliser les milices au désarmement. Cependant, au cours des dernières années, les mécanismes de cette nature ont perdu de leur autorité dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme suffisamment inclusifs (les membres des minorités, les femmes ou les jeunes y sont rarement représentés). Cette évolution est également liée au fait que ces mécanismes sont en concurrence avec l'autorité administrative de l'État. Des mécanismes religieux, tels que la Commission Justice et Paix de l'Église catholique, contribuent également au règlement des conflits par la médiation et le dialogue, et, par ailleurs, les églises assument souvent certains rôles importants sur le plan politique. Enfin, certaines personnes influentes peuvent également exercer une autorité de manière informelle, spontanée et non structurée dont il peut être tiré profit dans le domaine de la gestion des conflits. En 2018, à Bijombo, dans le territoire d'Uvira et la province du Sud-Kivu, les chefs communautaires locaux ont montré leur influence positive dans le cadre des efforts déployés pour mettre fin à des violences massives opposant des communautés locales appuyées par des groupes armés nationaux et étrangers.

¹⁸ À Djugu, dans la province de l'Ituri, la MONUSCO a mené des campagnes de sensibilisation avec les autorités locales et a organisé un cycle de dialogues dans le cadre duquel les communautés ont pu débattre de leurs revendications respectives. Grâce à cette approche, de nombreux problèmes que connaît le territoire ont été recensés et les différentes parties en présence ont pu commencer à les résoudre.

Tanzanie, Rwanda et Soudan du Sud), ce qui lui offrirait une possibilité d'intégration économique régionale et lui permettrait d'assurer une exploitation ordonnée des ressources naturelles. La République démocratique du Congo, le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda ont déjà entamé un dialogue sur les manières de transformer les ressources naturelles en un moteur de prospérité commune grâce à une plus grande intégration économique.

48. Les récentes réunions bilatérales, trilatérales et quadrilatérales organisées entre l'Angola, la République démocratique du Congo, l'Ouganda et le Rwanda montrent que les pays de la région sont prêts à apaiser les tensions, à remédier à leurs divisions et à concentrer leurs efforts sur ce qui les unit¹⁹. La réunion quadrilatérale sur les conditions de sécurité dans la partie orientale de la République démocratique du Congo, tenue en juillet 2019 à Luanda, et la réunion qui a eu lieu plusieurs semaines plus tôt à Kinshasa entre les services de renseignement de la région, sont deux initiatives d'égale importance qui vont dans la bonne direction. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), dont la République démocratique du Congo est membre, reste également un espace approprié pour promouvoir la paix et la sécurité dans la partie orientale de la République démocratique du Congo et, d'une manière générale, le développement économique régional, comme en témoigne le communiqué adopté à l'issue du trente-neuvième sommet des chefs d'État et de gouvernement de ladite Communauté, tenu à Dar es-Salaam (République-Unie de Tanzanie) en août 2019. Le fait que la République démocratique du Congo occupe prochainement la présidence du Mécanisme régional de suivi pourra aussi contribuer à relancer l'application des engagements pris par le pays et d'autres signataires au titre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région. La décision de M. Tshisekedi de revitaliser le Mécanisme national de suivi montre sa détermination à mettre en œuvre les engagements pris par son pays au titre de l'Accord-cadre.

4) Perspectives internationales

49. Les partenaires internationaux extérieurs à la région renouvellent ou renforcent actuellement leur engagement, leurs investissements et leur appui vis-à-vis de la République démocratique du Congo. Certains États Membres de l'Organisation des Nations Unies, qui ne soutenaient pas au départ l'élection de M. Tshisekedi, commencent même à présent à se rallier à son camp. Un regain d'intérêt de la part des donateurs bilatéraux, des institutions financières internationales et des organisations régionales est également possible. En 2018, certains indicateurs économiques se sont redressés : le taux de croissance a atteint 4,1 % et le taux d'inflation a fortement chuté, passant de 54 % à 7,7 %. Le pays dispose d'un énorme potentiel économique qui réside notamment, mais non exclusivement, dans l'exploitation et la vente de ses ressources naturelles, de son énergie hydroélectrique, et dans l'utilisation de ses capacités agricoles, comme l'a montré la renaissance du secteur caféier congolais. L'Alliance Virunga est un exemple de partenariat public-privé entre la société civile, les institutions publiques et le secteur privé, qui a favorisé la paix et la prospérité en promouvant le tourisme, l'énergie propre ainsi que l'agriculture et la pêche durables²⁰.

¹⁹ *Agencia Angola Press*, « Rwanda and Uganda sign Memorandum of Understanding in Luanda » article daté du 21 août 2019 et disponible à l'adresse suivante : https://www.angop.ao/angola/en_us/noticias/politica/2019/7/34/Rwanda-and-Uganda-sign-Memorandum-Understanding-Luanda,1f3e718b-b61f-40b1-9e08-a0554583656c.html.

²⁰ L'Alliance Virunga s'emploie à remédier à la pauvreté énergétique et à réduire la production illégale de charbon de bois en tirant parti des ressources hydriques du Parc national des Virunga afin de créer par là même des sources d'électricité durables. La centrale hydroélectrique qui a été construite alimente 5 000 foyers et a permis l'expansion de plusieurs entreprises dans la partie

En juin 2019, le Fonds monétaire international a mené en République démocratique du Congo sa première consultation au titre de l'article IV depuis 2015. Si les nouvelles autorités congolaises sont capables de poursuivre les réformes nécessaires, elles pourront compter sur un nouvel engagement du Fonds et, partant, des grandes banques multilatérales de développement et des investisseurs directs étrangers.

III. Scénarios

50. À partir de l'analyse précédente sur les menaces contre la paix et les perspectives offertes en la matière, il est possible d'envisager plusieurs hypothèses d'évolution future, faisant notamment une place à un scénario optimiste et à un scénario pessimiste.

A. Scénario optimiste : une transition ancrée dans une dynamique positive

51. En cas de scénario optimiste, M. Tshisekedi parviendrait à s'imposer dans l'arène politique et à poursuivre progressivement un programme de réformes. Axé sur des piliers regroupés en quatre secteurs, présenté au Parlement et approuvé par ce dernier début septembre 2019, le programme du nouveau Premier Ministre serait mis en œuvre en toute bonne foi. L'acte d'engagement signé de manière solennelle par tous les ministres le 18 septembre 2019 serait scrupuleusement respecté et celles et ceux qui s'écarteraient de ses dispositions en seraient comptables²¹. La coalition perdurerait jusqu'à la prochaine élection présidentielle. L'opposition resterait constructive, jouant un rôle essentiel tout en s'abstenant de toute action violente.

52. La société civile continuerait à récolter les fruits d'un espace démocratique élargi lui permettant de suivre attentivement les réalisations du Gouvernement et d'exiger de ce dernier qu'il en soit comptable à l'aune des attentes en la matière, en particulier dans les domaines des droits de la personne, de la couverture médiatique et de la réforme de la gouvernance visant à améliorer les conditions socioéconomiques.

53. Rassurés par la stabilité politique, les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux investiraient de nouveau en République démocratique du Congo, ce qui augmenterait le budget et les moyens de l'État et contribuerait aux efforts déployés en faveur de la réforme de la gouvernance, du respect du principe de responsabilité et de la transparence. L'État continuerait de collaborer avec la MONUSCO et créerait les conditions d'un retrait responsable et durable de la Mission. La République démocratique du Congo ne subirait aucune ingérence de la part des acteurs internationaux visant à protéger leur influence et leurs intérêts et portant atteinte à la stabilité politique et économique du pays.

54. Contrairement à certaines prévisions, la situation au Burundi pourrait s'améliorer tout comme les relations entre l'Ouganda et le Rwanda conformément au mémorandum d'accord signé par les deux pays à Luanda en août 2019 et la réunion de suivi tenue un mois plus tard à Kigali²². Le recours à des intermédiaires pour régler le problème posé par certaines revendications internes ou externes serait moins fréquent dans un climat régional de confiance accrue et plus ouvert à des perspectives d'intégration économique et de coopération. Les rapprochements politiques et économiques entrepris dans la

orientale de la République démocratique du Congo, notamment dans les secteurs agroalimentaire et agro-industriel.

²¹ Radio Okapi, « Le Phare : Signature de l'acte d'engagement – gouvernement, les ministres la corde au cou ! », 19 septembre 2019.

²² *The Chronicles*, « Rwanda, Uganda Agree To Stop Media “Propaganda” Against Each Other », article daté du 16 septembre 2019.

région déboucheraient sur une volonté renouvelée à l'échelon national et régional de neutraliser les groupes armés au moyen de stratégies et de dispositifs régionaux coordonnés, d'où l'obtention de résultats substantiels par rapport, entre autres, aux FDA, à NDC-R, au CNRD et aux FDLR.

55. Au niveau national, le Gouvernement continuerait de donner la priorité à la pacification de la partie orientale du pays et d'élaborer ses plans d'action visant à renforcer la protection des civils. Les FARDC seraient restructurées, rémunérées de manière adéquate et bien équipées avant d'être progressivement déployées dans des zones instables clés dans la partie orientale du pays. Les officiers et les soldats ayant de longs états de service et des intérêts personnels dans leur zone d'opération seraient réaffectés ailleurs sans incident. Les effectifs des groupes armés seraient maintenus avant d'être finalement réduits. Les vagues de désarmement et de démobilisation se poursuivraient sous l'effet des pressions militaires et des programmes de réinsertion viables mis en place après l'adoption d'un nouveau cadre de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Le nombre de violations des droits de la personne commencerait à baisser, notamment celles perpétrées par des acteurs étatiques. L'espace démocratique continuerait de s'élargir grâce à la mise en œuvre de réformes législatives et structurelles et à la participation active de la société civile et des partenaires internationaux en tant qu'entités auxquelles des comptes doivent être rendus. Les principaux freins juridiques, politiques et économiques à l'autonomisation des femmes et à leur participation à tous les niveaux du processus décisionnel seraient réduits et les femmes commenceraient à jouir d'un environnement plus protecteur et de la possibilité d'engager des procédures judiciaires en cas d'atrocités sexuelles. La crise de l'Ebola serait enrayée.

B. Scénario pessimiste : la reprise de conflits majeurs

56. En cas de scénario pessimiste, les réformes annoncées par le Président ne se concrétiseraient pas, en raison d'un manque de volonté ou de moyens, sur un fond de cohabitation difficile entre les deux forces politiques ayant intégré le nouveau gouvernement. Dans l'incapacité de compter sur la loyauté de ses principaux ministres, gouverneurs et généraux, le Président ne disposerait pas d'une marge de manœuvre assez grande pour faire aller de l'avant son programme. Le FCC déjouerait les tentatives de grandes réformes, et les tensions pourraient s'aggraver entre ce dernier et le CACH, ainsi qu'au sein de la coalition gouvernementale. Il y aurait un risque important de voir les pressions législatives et politiques s'accroître à tel point que le Président actuel soit poussé vers la sortie. La présence de toutes les figures clés de l'opposition dans le pays pourrait également devenir un facteur de déstabilisation. Dans l'opposition, la coalition Lamuka pourrait perdre patience après une année marquée par l'inefficacité des politiques mises en œuvre et favoriser ainsi l'instabilité politique et l'agitation populaire. Une crise constitutionnelle pourrait également éclater après la première année au pouvoir de la nouvelle équipe dirigeante, à la faveur de la dissolution de l'Assemblée nationale – une des prérogatives du Président – ou de la mise en accusation du Président par l'Assemblée nationale, d'où une aggravation des tensions et de l'instabilité. En outre, la Constitution pourrait faire l'objet de violations car le Président pourrait chercher à disposer d'une autonomie politique faute de majorité au Parlement ou dans les provinces, ce qui remettrait en cause son autorité.

57. Même si le Président poursuit énergiquement son programme de réformes, celles qu'il a annoncées risquent de diviser les différents acteurs en présence et de menacer de puissants intérêts solidement établis. S'il insistait, par exemple, pour réformer les FARDC et réaffecter certains contingents hors des zones de conflit en cas de collusion entre certaines unités et certains hauts gradés avec des groupes armés ou d'exploitation par ces unités et hauts gradés de ressources naturelles, il pourrait déclencher le

mécontentement des forces de sécurité voire, comme par le passé, des défections et une rébellion.

58. Fondé sur la coopération et les alliances régionales, le programme diplomatique de M. Tshisekedi pourrait être aussi considéré comme favorable à l'influence exercée par le Rwanda dans l'est du pays, et se solder par la grogne de la population. Le Président pourrait donner l'impression de privilégier les acteurs régionaux par rapport à ceux de son pays aux fins d'établir solidement sa légitimité et, ce faisant, de faire trop de concessions aux pays voisins.

59. L'aggravation des tensions entre le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda constituerait un autre volet de ce scénario pessimiste. La promesse d'une coopération régionale resterait lettre morte, d'où une méfiance accrue et un surcroît de tensions, en particulier, entre le Burundi et le Rwanda. Les moyens plus importants dont disposeraient les groupes d'opposition rwandais de menacer Kigali depuis la République démocratique du Congo pourraient déclencher le déploiement de l'armée rwandaise. Pareil résultat pourrait avoir un effet d'entraînement sur le Burundi et l'Ouganda qui, à leur tour, pourraient aussi être tentés de déployer des troupes en République démocratique du Congo. Un groupe d'insurgés congolais de l'importance de NDC-R, bénéficiant à l'heure actuelle de l'appui d'éléments des FARDC, ajouterait à ce climat d'instabilité. Un tel groupe pourrait asseoir son contrôle dans la partie orientale de la République démocratique du Congo à la faveur du retrait progressif de la MONUSCO, menacer l'État et se renforcer grâce aux transfuges des FARDC, insatisfaits par le programme de réformes prévues et les plans de relève.

60. Dans un tel scénario, le pays ferait face à un regain de violence dans certaines régions, avec son lot d'atrocités de grande ampleur et d'importants déplacements de population à l'intérieur et à l'extérieur du pays. La crise au Kasai pourrait reprendre à cause du mécontentement suscité auprès des combattants démobilisés n'ayant pas bénéficié de possibilités de réintégration. Le report des élections locales pourrait également accentuer les divisions politiques et être exploité pour déclencher des violences dans de nombreuses parties du pays. Les mesures visant à juguler la crise de l'Ebola échoueraient et la maladie gagnerait plusieurs provinces et pays de la région, aggravant encore l'instabilité générale.

C. Scénario le plus probable : le statu quo et ses risques

61. Selon toute probabilité, le futur de la République démocratique du Congo combinerait des éléments du scénario optimiste et du scénario pessimiste et sera traversé de tendances positives et négatives. Le scénario le plus plausible est le maintien du statu quo avec des évolutions limitées dans le domaine de la politique, de la sécurité et de la gouvernance. En dépit d'une volonté politique réelle, les moyens politiques des membres de l'équipe gouvernementale de promouvoir le changement se verraient considérablement limités et le Gouvernement devrait rencontrer des obstacles majeurs dans la mise en œuvre de ses réformes. Les forces de sécurité de l'État conserveraient pour la plupart un comportement prédateur et les groupes armés poursuivraient leurs activités dans l'est. Les programmes de DDR resteraient largement sous-dotés sur fond de corruption endémique et d'investissements de développement insuffisants. Les tensions internes et les désaccords entre les coalitions comme en leur sein pourraient se traduire par la paralysie du Parlement et la mise en accusation du Président, ou la dissolution de l'Assemblée nationale pourrait bouleverser le fragile équilibre politique à Kinshasa.

IV. Maintien de la pertinence du mandat de la MONUSCO

A. Maintien de la pertinence de la MONUSCO

62. Parmi les multiples tâches confiées à la MONUSCO, beaucoup ont été essentielles pour maintenir le dialogue politique entre les principales parties prenantes, apaiser les tensions entre communautés, engager les groupes armés à se désarmer et se démobiliser, promouvoir les droits de la personne, atténuer les risques de violence généralisée et protéger les civils, le tout dans le contexte d'un espace politique restreint dans les limites duquel la Mission devait opérer.

63. En particulier, la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la République démocratique du Congo a contribué par ses bons offices, en étroite collaboration avec d'autres partenaires tels que l'Union africaine, à créer un climat propice au transfert pacifique du pouvoir. De nombreux interlocuteurs ont fait observer que la position nuancée et impartiale de la direction de la MONUSCO avait eu des effets positifs. Aux niveaux national et provincial, il est également fait état que l'action politique et les bons offices de la direction de la MONUSCO ont permis d'éviter une escalade de la violence, de mobiliser les acteurs étatiques en vue de la protection des civils et de renforcer la lutte contre l'impunité et la corruption.

64. Il est établi que les activités de sensibilisation menées par la MONUSCO ont contribué à élargir progressivement la place accordée aux femmes dans la prévention des conflits et les processus politiques. Malgré toutes les difficultés structurelles inhérentes aux normes en matière de genre, la Mission dispose d'une marge de manœuvre pour poursuivre ses efforts de bons offices et ses activités de sensibilisation afin que la participation pleine et effective des femmes soit intégrée dans une stratégie politique globale et non ponctuelle ou mise en place de manière opportuniste.

65. La protection des civils était une des tâches confiées à la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo, tâche que la MONUSCO a assumée dès le début. Au fil des ans, la MONUSCO est devenue un laboratoire dans le cadre duquel le système des Nations Unies a pu élaborer une conception multidimensionnelle de la protection des civils, perfectionner les outils et les mécanismes en vue de cette protection et étudier le large éventail des dispositifs militaires, des initiatives de police et des activités civiles y contribuant. Par sa présence et ses activités dynamiques, la MONUSCO a permis d'empêcher des attaques contre les populations civiles et a ainsi sauvé des vies. La manière dont la MONUSCO a su adapter son approche intégrée de la protection des civils à un contexte de ressources limitées et de coupes budgétaires, notamment en abandonnant l'idée d'une protection par la présence au profit de celle d'une protection par la projection, peut également être considérée comme un enseignement positif pour la transition²³. Malgré des contraintes indéniables, l'association du volet présence au volet projection a permis à la Mission de couvrir une zone plus grande et de réagir aux crises majeures en matière de protection des civils.

66. Le choix de stratégies de proximité est une réalisation importante à porter au crédit de la Mission, qui a mis sur pied un système de protection des civils efficace renforçant les capacités et plaçant les communautés et les acteurs étatiques locaux au cœur des plans de protection locaux. À cet égard, l'élaboration d'une stratégie de

²³ En raison de la réduction des contingents et des ressources, la MONUSCO a abandonné le déploiement traditionnellement statique qui était le sien au profit d'un dispositif militaire plus mobile et plus souple permettant de répondre aux menaces contre la protection sur un plus grand périmètre géographique et ce en étroite coopération avec la composante civile de la Mission. Si un déploiement militaire moins statique peut aider la Mission à lutter contre les violences accrues des milices, une telle stratégie requiert davantage de mobilité, de souplesse et de moyens logistiques.

proximité en matière de désarmement, démobilisation et réintégration, destinée à soutenir à la fois les ex-combattants et les communautés qui les accueillent, est une initiative précieuse. Les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité, élaborées conjointement par la police des Nations Unies et la police nationale, ont également renforcé la confiance des communautés à l'égard de la police nationale, grâce à la mise en place de numéros d'urgence gratuits à l'attention de la population et grâce à l'appui apporté par la police des Nations Unies aux interventions de police lancées pour faire suite aux appels reçus sur ces lignes de téléassistance.

67. Les travaux du Bureau conjoint pour les droits de l'homme ont également contribué à obtenir des avancées substantielles dans la lutte contre l'impunité et restent hautement pertinents en raison de l'augmentation des violations des droits de la personne. En raison du soutien technique apporté aux autorités judiciaires nationales dans l'organisation d'enquêtes et de procès conjoints, dont les audiences foraines soutenues par la Cellule d'appui aux poursuites judiciaires, on a observé une augmentation régulière du nombre de condamnations prononcées pour de graves violations des droits de la personne et des crimes internationaux, notamment des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. La Commission nationale des droits de l'homme s'est vu décerner un « A » par l'Alliance globale des institutions nationales des droits de la personne après de nombreuses années de soutien de la part du Bureau conjoint pour les droits de l'homme. L'action du Bureau a également conduit à la création d'une commission des droits de l'homme au sein de l'Assemblée nationale et au renforcement des capacités dont dispose la société civile pour promouvoir et protéger les droits de la personne. Ses activités de sensibilisation et de soutien constantes ont eu beaucoup d'effets positifs, comme le renforcement des compétences des auditeurs militaires et l'engagement pris par le Gouvernement en faveur d'une politique de tolérance zéro à l'égard des violences sexuelles commises par les membres du personnel militaire et de police. La formation des FARDC en matière de droits de la personne et de droit international humanitaire, ainsi que l'application de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes visant à encourager le déploiement d'unités et d'officiers des FARDC ayant des antécédents respectables, ont renforcé la connaissance des principes des droits de la personne dans l'armée nationale et ont incité à adopter des mesures disciplinaires en cas de violations. Grâce à l'action de la Section de la protection de l'enfance de la Mission, les groupes armés ont également fait des efforts pour libérer les enfants qu'ils comptaient dans leurs rangs.

68. Au vu des scénarios exposés ci-dessus et des problèmes qui restent à résoudre, les tâches prioritaires de la MONUSCO demeureront les suivantes : action politique et bons offices, protection des civils, mobilisation de la population et promotion des droits de la personne – outre les activités de communication stratégique qui joueront un rôle déterminant.

B. Remise en question des présupposés sous-jacents aux tâches confiées

69. Pour assurer le maintien de la pertinence de ces tâches prioritaires, il est capital de remettre en question certains des présupposés sur lesquels ont en général reposé les mandats ayant prescrit ces tâches et de s'interroger sur la manière dont elles sont exécutées. Sans ce regard critique, les attentes irréalistes et les solutions à court terme continueront de peser sur la Mission et de permettre aux parties prenantes congolaises, sans s'en rendre compte, de négliger la responsabilité qui leur incombe dans le traitement des causes du conflit, dont beaucoup résultent de déficits de gouvernance locaux.

1) Neutralisation des groupes armés

70. La neutralisation des groupes armés est le premier concept à réexaminer. En 2009, la Mission menait déjà contre les FDLR des opérations conjointes énergiques avec les FARDC. En 2013, elle a été chargée de conduire des opérations offensives conjointes ou unilatérales visant à neutraliser des groupes armés. La réussite de sa campagne contre les rebelles du Mouvement du 23 mars (M23), menée aux côtés des FARDC, résulte de la conjugaison exceptionnelle d'une série d'éléments dont la volonté politique de la puissance publique ; le professionnalisme, la proactivité et le rôle moteur des FARDC ; le soutien d'acteurs régionaux ; les efforts diplomatiques menés pour mettre fin au soutien régional apporté au M23 ; l'adhésion des nouveaux membres des contingents de l'ONU à cette attitude particulièrement énergique ; la nature conventionnelle de la structure et de la tactique adoptées par le M23, ce mouvement fonctionnant comme une armée d'active. Depuis cette époque, la Brigade d'intervention de la MONUSCO a lancé des opérations contre les FDA et les FDLR mais n'a pas remporté de victoire décisive. En effet, les éléments ayant contribué à la victoire contre le M23 ne sont plus réunis. Toutes les actions entreprises ont été freinées par la faible volonté du Gouvernement de s'attaquer aux groupes armés, les désaccords entre ce dernier et la MONUSCO sur la question des groupes armés à combattre en priorité, le peu d'intérêt de l'Ouganda et du Rwanda à l'égard de la lutte contre les FDA et les FDLR, ainsi que les méthodes asymétriques des FDA pour lesquelles les contingents de l'ONU, et notamment la Brigade d'intervention, étaient mal préparés.

71. Malgré cette évolution, la demande d'interventions militaires n'a cessé d'être pressante, notamment contre les FDA, souvent au seul motif que ces forces étaient présentées comme un ennemi unique, homogène et qu'elles étaient étiquetées comme un groupe « terroriste » ou « extrémiste » ayant des liens avec l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL). Bien que l'idéologie des FDA soit notoirement extrémiste et leur tactique terroriste connue pour ses conséquences dévastatrices, de nombreux experts, dont le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo créé par la résolution 1533 (2004) du Conseil de sécurité (voir S/2019/469), n'ont trouvé aucune preuve d'un lien direct entre les FDA et l'EIIL et ont mis en garde contre une telle simplification. Les experts ont également fait observer que la dénomination « FDA » englobait maintes factions et maints éléments armés ne partageant pas les mêmes motivations ni les mêmes intérêts²⁴. En raison des appels à la neutralisation des FDA par la force, de nombreuses parties prenantes nationales et régionales ont régulièrement insisté pour que la MONUSCO et sa Brigade d'intervention améliorent l'efficacité des opérations anti-insurrectionnelles dirigées dans la jungle contre les FDA. Une équipe itinérante de formation brésilienne a été récemment déployée à cette fin, d'où l'attente d'opérations offensives plus énergiques et éventuellement unilatérales.

72. Après cinq ans de campagne militaire, non seulement la MONUSCO n'a pas réussi à neutraliser les FDA mais elle a dû essuyer les attaques les plus meurtrières de son histoire. Les effets des opérations offensives sur, notamment, la protection des civils, restent controversés car ces opérations semblent avoir porté la violence dans le pays à son niveau le plus élevé depuis une décennie, occasionné des dommages collatéraux et déclenché des attaques de représailles contre les communautés.

73. L'exploitation politique des groupes armés et des conflits intercommunautaires est un élément majeur sous-jacent à la dynamique des groupes armés. La plupart des prétendus « groupes armés » sont en réalité des groupes d'autodéfense Maï-Maï

²⁴ Jason Stearns, « Inside the ADF rebellion: a glimpse into the life and operations of a secretive jihadi armed group », novembre 2018.

ancrés dans les communautés locales et néanmoins souvent contrôlés et manipulés par des personnalités politiques ou du monde des affaires, des administrateurs territoriaux ou des officiers de haut rang des FARDC aux niveaux provincial et national²⁵. Les groupes armés les plus gros et les plus structurés entretiennent aussi des liens étroits avec des intervenants nationaux et régionaux et bénéficient parfois de la complicité d'acteurs de la sécurité nationale²⁶.

74. Les missions de maintien de la paix n'ont jamais été un bon outil de guerre et se sont historiquement révélées plus efficaces pour soutenir des processus politiques que des opérations militaires. En l'absence d'une stratégie globale de coopération avec les principaux groupes armés et de traitement des causes de leur apparition, aucune solution militaire ne permet de résoudre les multiples crises empoisonnant la République démocratique du Congo. Si un tel constat a certes été fait dans l'examen stratégique de 2017, le Conseil de sécurité ne semble pas lui avoir accordé l'attention voulue, comme en témoigne le langage militaire employé au paragraphe 29 i) d) de sa résolution 2463 (2019).

75. La neutralisation des groupes armés semble avoir largement pris le pas sur les activités de la composante civile de la Mission. La plupart des Congolais ne font pas de différence entre la MONUSCO et sa composante militaire. Cette assimilation souligne l'importance stratégique de l'information et de la communication à mettre en place en direction du public, non seulement pour réfuter les présupposés précités mais aussi pour mieux faire comprendre à la population le mandat de la Mission dans le domaine du recours à la force.

2) Protection des civils

76. Si la protection des civils reste une priorité dans la partie orientale du pays et la région du Kasai, cette protection, lorsqu'elle a été assurée par la MONUSCO, s'est heurtée à plusieurs obstacles et devra donc faire l'objet d'un nouvel examen dans le contexte de la transition.

77. La MONUSCO a mené une stratégie de protection axée sur les résultats et sur elle-même. Jusqu'à présent, la Mission a perfectionné ses systèmes, stratégies et outils aux fins de la protection des civils. Cette orientation s'est certes révélée capitale pour permettre aux casques bleus de mieux faire face aux actes de violence perpétrés contre les populations locales et de sauver des vies, mais elle a eu tendance à amoindrir le rôle primordial des autorités de l'État et à diminuer la responsabilité de ce dernier en matière de protection des civils. Les outils novateurs mis au point, tels que les équipes mixtes de protection de la population civile, les assistants chargés de la liaison avec la population locale et les réseaux d'alerte locale, ont été utiles pour faciliter et renforcer le fonctionnement interne de la Mission, mais se sont révélés peu efficaces en matière d'adhésion et de participation nationales.

²⁵ Les tensions locales et les groupes armés sont souvent manipulés par des administrateurs territoriaux, des acteurs politiques ou des personnalités influentes basés à Kinshasa, comme l'a montré le cas de la région du Kasai.

²⁶ Jason Stearns *et al.*, « Congo's inescapable state: the trouble with the local », *Foreign Affairs*, 16 mars 2017. Les auteurs de cet article expliquent qu'il est difficile de trouver un différend local en République démocratique du Congo qui n'ait aucun lien avec les élites politiques. La plupart des conflits communautaires de longue date, notamment dans l'est du pays, ont été provoqués, instrumentalisés ou alimentés par des acteurs politiques régionaux, nationaux ou provinciaux qui exploitent les griefs populaires au moyen d'une rhétorique incendiaire destinée à dresser l'opinion publique contre leurs adversaires et amener les groupes armés à les viser. C'est avant tout la violence des groupes armés qui attise les conflits entre les communautés, plutôt que les divisions communautaires elles-mêmes. Même les différends qui peuvent paraître purement locaux sont souvent intimement liés à la politique nationale.

78. D'autre part, la démarche adoptée par la Mission dans le domaine de la protection des civils est en général déconnectée de la stratégie politique globale à mettre en œuvre pour consolider les acquis locaux. La Mission s'emploie avec ardeur à prévenir et à combattre les actes de violence contre les civils dans l'ensemble du pays – une tâche désormais quotidienne, de nature essentiellement militaire et interminable qui éloigne souvent la Mission de l'action politique à mener pour traiter les causes profondes de la violence dirigée contre les civils. Les multiples échecs enregistrés en matière de protection des civils ont conduit à la multiplication des appels à un recours plus énergique de la force, ce qui s'est finalement soldé par le mandat tel qu'il est rempli actuellement et dans lequel les opérations offensives font partie intégrante de la protection des civils. Pour que son plan de retrait soit responsable et durable, la MONUSCO devra cesser de jouer le rôle du pompier et s'investir au niveau politique pour faire émerger une stratégie politique énergique visant à ce que les acteurs étatiques s'acquittent de leur responsabilité fondamentale en matière de protection. La stratégie à plusieurs volets et de nature politique qui s'est traduite par la démobilisation de la FRPI est un exemple qui mérite d'être suivi.

3) Stabilisation et « projectisation » de la paix

79. Les présupposés sous-jacents à la démarche adoptée par la MONUSCO en matière de stabilisation doivent également être revus. L'accent mis sur la stabilisation a débouché sur des efforts de paix à court terme, appuyés par des projets mais sans qu'une stratégie politique claire, générale et à l'échelle de toute la Mission vienne orienter les actions multidimensionnelles menées par toutes les composantes en présence. Les différentes sections de la MONUSCO ont tendance à conduire des activités et des projets de manière cloisonnée, d'où, parfois, la duplication d'efforts ou la non prise en compte d'une analyse déjà réalisée par une autre section. Si les activités de lutte contre la violence au sein de la collectivité et les projets à effet rapide de la Section des affaires civiles et du Groupe de l'appui à la stabilisation ont indubitablement contribué à réduire les tensions locales, à renforcer la résilience des communautés et à apaiser les conflits, ces initiatives n'ont pas toujours été menées en relation avec les efforts politiques déployés à un plus haut niveau contre les auteurs de troubles, les facteurs de crises et leurs causes structurelles. La Mission est devenue une énorme machine entreprenant des activités relatives à son programme qui pourraient être prises en charge de manière plus efficace et plus durable par l'équipe de pays des Nations Unies, des partenaires ou parfois des acteurs locaux. L'équipe chargée de l'examen stratégique s'est accordée sur la nécessité de cesser de multiplier les projets à court terme visant à combler de nombreuses lacunes auxquelles il ne pourra être remédié qu'en passant par des changements d'orientation systémiques²⁷.

80. La question du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration ainsi que celle de la réforme du secteur de la sécurité ont particulièrement pâti de cette démarche consistant à combler les lacunes et résultant de l'impasse politique majeure du pays et de l'absence de stratégies nationales. Faute d'un cadre national de désarmement, démobilisation et réintégration adéquat et effectif et d'une politique claire en matière d'intégration au sein de l'armée nationale, la Mission a commencé à élaborer des plans pour fournir des solutions à court terme aux groupes armés souhaitant rendre les armes. Il s'est agi notamment de projets et d'initiatives de faible ampleur visant à lutter contre les violences communautaires et à faciliter une réinsertion à court terme au sein des communautés, alors que les solutions axées sur la réintégration se font toujours attendre.

²⁷ Jason Stearns *et al.*, « Congo's inescapable state ».

4) Renforcement des capacités

81. Le renforcement des capacités et l'appui apporté à celles de l'État sont aussi considérés, d'une manière générale, comme d'importants multiplicateurs du renforcement de la bonne gouvernance et comme des éléments permettant de veiller à ce que les institutions de l'État remplissent leur rôle et fournissent à la communauté les services attendus. Cependant, la valeur ajoutée à long terme d'une mission de maintien de la paix au regard de ces activités, par rapport à l'équipe de pays des Nations Unies ou d'autres partenaires, doit faire l'objet d'un nouvel examen pour faire en sorte que la transition soit efficace. Le fait de prolonger le renforcement des capacités et l'assistance apportée peut porter atteinte à la participation et à l'autorité de l'État et se transformer en une entreprise interminable qui perpétue le statu quo ainsi que l'inertie des parties prenantes locales.

V. Les conditions d'un retrait responsable de la MONUSCO

82. Comme il a été noté plus haut dans le présent rapport, la responsabilité de créer les conditions d'un retrait responsable et durable de la MONUSCO incombe avant tout à la population et aux instances gouvernementales du pays. À l'avenir, il conviendra que le mandat de la MONUSCO soit conçu pour appuyer les actions que les acteurs nationaux s'engageront à prendre pour s'attaquer de manière effective aux facteurs d'instabilité et de violence que le Conseil de sécurité a jusqu'à présent considérés comme des menaces contre la paix et la sécurité internationales. Le nouveau Président et son équipe ont déjà engagé certaines de ces actions, qui doivent désormais être intégrées à une stratégie de transformation mise en œuvre à tous les niveaux de l'État et visant à tirer parti des perspectives offertes aux niveaux national et régional, à consolider les acquis et à jeter les fondements d'une paix durable et d'un développement inclusif. Le Premier Ministre a défini les éléments clés d'une telle stratégie dans le premier discours qu'il a tenu devant l'Assemblée nationale, prononcé début septembre 2019 à l'occasion de l'investiture de son nouveau gouvernement.

83. Étant donné que le Gouvernement venait tout juste d'être installé, l'équipe chargée de l'examen stratégique n'a pas été en mesure de recueillir l'avis officiel des ministres concernés sur la meilleure manière d'assurer un retrait responsable et durable de la MONUSCO. Néanmoins, elle a rencontré certains hauts responsables de l'État et d'autres acteurs nationaux clés, dont des représentants de la société civile, pour examiner ce que les autorités devaient faire pour remédier aux menaces persistantes contre la paix et la sécurité en République démocratique du Congo et créer les conditions d'un retrait responsable et durable de la MONUSCO. Compte tenu de ces échanges, on trouvera ci-dessous une synthèse des principaux engagements en matière politique et de réforme des institutions qui pourraient constituer la base d'un pacte de transition pour pérenniser la paix qui guidera la transition à venir, comme il est suggéré aux paragraphes 145 à 154 ci-après.

A. Conditions politiques

84. Des initiatives concrètes en matière de coopération régionale seront indispensables si l'on veut préserver à long terme les acquis en matière de paix et lutter contre les facteurs de violence dans la partie orientale du pays. Comme indiqué plus haut, le sommet quadrilatéral entre l'Angola, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et le Rwanda tenu en juillet et le sommet de la SADC, tenu en août 2019 et axé sur la stabilisation de la situation en matière de sécurité en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs, sont des pas

dans la bonne direction²⁸. Le mémorandum d'accord signé en août 2019 par l'Ouganda et le Rwanda et visant à apaiser les tensions entre les deux pays est considéré comme une étape tout aussi prometteuse sur la voie d'une plus grande coopération régionale en matière économique et en matière de sécurité. Le Coordonnateur du Mécanisme national de suivi a fait part de la détermination de M. Tshisekedi à respecter les engagements pris par le pays au titre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région. Ces engagements consistent notamment à approfondir la réforme du secteur de la sécurité, à réformer les modalités du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, à consolider l'autorité de l'État au moyen de la décentralisation, à fournir des services socioéconomiques de base et à promouvoir les objectifs de réconciliation nationale, de tolérance et de démocratisation.

85. La pacification de la partie orientale du pays, où opèrent la plupart des groupes armés étrangers et nationaux, est une priorité affichée de M. Tshisekedi²⁹. La stratégie multiforme favorisant le dialogue et la négociation, parallèlement au maintien d'une pression militaire, qui a été employée dans le cas de la FRPI, a été citée comme un exemple à suivre avec d'autres groupes armés, dont les FDA. La décision du Président de nommer un envoyé personnel chargé du dialogue avec les FDA est un premier pas dans la bonne direction.

86. À cet égard, le Gouvernement devra montrer qu'il est résolu à déployer des militaires de métier des FARDC aptes et disposés à neutraliser des groupes armés dans les zones où ces derniers sont une menace pour la paix et la sécurité. La récente rotation des contingents dans certains endroits et le déploiement prévu de deux brigades des FARDC dans des zones de conflit sont des éléments également prometteurs.

87. Le Gouvernement devra également montrer qu'il est fermement résolu à neutraliser les auteurs de trouble qui alimentent la violence, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs importants extérieurs ou non au Gouvernement. En particulier, le cas des acteurs militaires et politiques qui soutiennent les actions de violence armée contre les civils, violent l'embargo sur les armes par l'appui militaire ou financier apporté aux groupes armés³⁰ et participent à l'exploitation et au commerce illicites des ressources naturelles devra appeler l'ouverture d'enquêtes et de poursuites.

88. Le Gouvernement devra adopter dans un futur proche un nouveau cadre national de désarmement, démobilisation et réintégration assorti d'un financement adéquat, comme il s'y est récemment engagé. À ce propos, le Président a fait part de son opposition à l'intégration sans distinction des groupes armés dans les FARDC. Les personnes réintégrées devront être soumises à une procédure d'agrément idoine, sélectionnées en fonction des besoins des FARDC et des normes établies, suffisamment entraînées et prêtes à servir n'importe où dans le pays. Le Gouvernement devra également s'engager à mettre au point des stratégies concrètes pour la réinsertion et la réintégration des ex-combattants, en accordant une attention

²⁸ Communiqué du trente-neuvième Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la SADC (août 2019).

²⁹ Le Gouvernement a d'ores et déjà émis un mandat d'arrêt contre le chef de Nduma défense du Congo-Rénové (NDC-R), Guidon Shimiray Mwissa. Son arrestation et son procès effectifs seraient un signal fort lancé par le Gouvernement, montrant qu'il est bel et bien déterminé à lutter contre l'impunité et à ne plus tolérer le contrôle exercé par les groupes armés.

³⁰ Dans sa résolution 1493 (2003), le Conseil de sécurité a exigé que tous les États, y compris la République démocratique du Congo, s'assurent qu'aucun soutien direct ou indirect, notamment militaire et financier, n'était apporté aux mouvements et aux groupes armés présents en République démocratique du Congo.

particulière à la résilience des communautés dans lesquelles les ex-combattants seront réintégrés et en offrant aux combattants démobilisés des débouchés économiques durables afin de prévenir leur retour dans des groupes armés.

89. L'engagement pris par le Gouvernement de renforcer la protection des civils en adoptant une stratégie nationale de protection spéciale, énergique et multidimensionnelle revêt également une importance capitale. Certains fonctionnaires ont indiqué que l'État devait assumer la responsabilité qui lui incombait de protéger les civils dans les zones où la MONUSCO était absente. En fin de compte, la réforme des institutions et de la gouvernance offrira aux citoyens un niveau minimal de protection. Cela dit, tant que la question de la protection ne sera pas considérée comme une dimension de la bonne gouvernance, il sera nécessaire et urgent que des initiatives concernant expressément la protection des civils soient mises en place et que des acteurs congolais s'approprient et pilotent aux niveaux national, provincial et local certaines activités et certains outils. Avec l'appui de la MONUSCO, le Gouvernement devra donc s'engager à élaborer et à appliquer une stratégie de protection de cette nature pour les zones de conflit. Une telle stratégie devra être menée au niveau politique, comprendre des mesures globales concrètes visant à prévenir ou résoudre les problèmes de sécurité et faire intervenir les diverses entités de l'État.

90. Outre le fait d'assurer une protection physique, il faudra des mesures concrètes visant à décentraliser le pouvoir, à allouer les ressources nécessaires à toutes les provinces en vue d'assurer le fonctionnement adéquat de l'État en matière de sécurité, de maintien de l'ordre et de pouvoir judiciaire, l'application de la loi et la justice, et à appuyer les plans de développement des provinces.

91. Il est capital d'adopter une approche nationale constructive du règlement des conflits locaux, notamment en établissant en bonne et due forme des structures chargées de faire le lien entre le local et le national. À cet égard, l'annonce d'un plan d'action pour le règlement des différends fonciers est un engagement important.

92. En République démocratique du Congo, les femmes se sont révélées de précieuses intermédiaires pour la paix et, grâce à leurs initiatives, elles ont contribué à l'instauration d'un climat de confiance au sein de leur communauté. À ce sujet, des investissements ciblés et spéciaux sont nécessaires pour que la dynamique actuelle se traduise par la formation d'une force politique favorisant une paix durable. L'action menée en vue d'accroître la représentation des femmes dans les structures traditionnelles de consolidation de la paix devra se poursuivre.

B. Réforme des institutions

93. L'adoption et la mise en œuvre des réformes nécessaires dans les domaines de la sécurité et de l'état de droit devront constituer un engagement gouvernemental prioritaire afin de garantir que les acteurs étatiques mobilisés assurent à la population les services attendus.

94. La poursuite indispensable de la réforme du secteur de la sécurité devra faire l'objet d'un engagement ferme. L'intention annoncée par le Gouvernement de relancer le dialogue avec ses principaux partenaires internationaux au sujet de cette réforme du secteur de la sécurité est à saluer. Le Gouvernement a déjà engagé le processus de relèvement des contingents des FARDC hors de certaines zones et envisage actuellement la généralisation d'un système de paiement électronique des salaires, après avoir commencé à verser leurs pensions aux membres des FARDC qui auraient dû prendre leur retraite depuis des années. La professionnalisation des forces de défense et de sécurité, l'amélioration de leurs conditions de travail par la mise à

disposition, entre autres, de cantonnements dignes de ce nom et la fourniture d'une couverture médicale pour les membres de ces forces et leur famille, ainsi que le versement de leur pension aux membres qui auraient déjà dû être à la retraite contribueront considérablement à l'amélioration du moral et à la fin des pratiques prédatrices. Le Gouvernement devra également montrer qu'il est résolu à professionnaliser l'armée en établissant des normes et des processus clairs en matière de recrutement, de contrôle et de formation sur la base de la loi de programmation qu'il adoptera et de l'analyse des besoins de l'armée. Il devra mettre en place ses propres systèmes et politiques pour faire en sorte qu'une diligence raisonnable soit assurée au sein des forces armées nationales en matière de droits de la personne. Afin de poursuivre la restauration de l'autorité de l'État, des efforts devront être réalisés pour valider le nouveau plan d'action quinquennal de la police nationale pour la période 2018-2022 et mettre en œuvre le cadre stratégique à long terme pour la période 2010-2025. De plus, afin de renforcer la confiance entre les acteurs étatiques et l'ensemble de la population, il conviendra de s'employer à ce que la question de l'équilibre entre les femmes et les hommes soit prise en compte par le secteur de la sécurité en améliorant la représentation des femmes et en investissant dans des systèmes permettant à ces dernières d'éclairer et d'orienter le débat sur les priorités en matière de sécurité, tels que des mécanismes de suivi ou des contrats sociaux conclus avec les acteurs du secteur de la sécurité. Il conviendra également de systématiser la prise en considération des ex-combattantes et des femmes associées à des groupes armés et de s'attaquer aux obstacles politiques, structurels et sociaux à la participation des femmes au secteur de la sécurité.

95. Le Gouvernement devra s'engager à renforcer, financer et soutenir la Commission nationale des droits de l'homme et faire en sorte qu'elle soit présente dans les provinces aux côtés des comités des droits de la personne provinciaux. Il faudra également envisager de créer des équipes mobiles nationales chargées d'assurer des activités de formation et de conseil, d'accompagner les procédures judiciaires militaires et civiles et de mener des enquêtes spéciales.

96. Le processus de démocratisation devra se poursuivre. La participation accrue des femmes aux institutions publiques et au processus décisionnel, notamment aux mécanismes de gouvernance locale, ainsi que la défense des droits politiques et des libertés fondamentales, notamment de la liberté d'expression, de la liberté de réunion pacifique et de la liberté d'association, devront être facilitées et préservées.

97. En relâchant environ 700 prisonniers politiques, M. Tshisekedi s'est engagé à ouvrir l'espace démocratique et à renforcer le respect des droits de la personne. Le 24 janvier, lors de son discours d'investiture, il s'est engagé à faire des médias un quatrième pouvoir à part entière. Lors de la Journée mondiale de la liberté de la presse, il a fait la promesse de faire des médias un des principaux moteurs de l'état de droit. Toutefois, la fermeture en juin d'une chaîne de télévision opposée au pouvoir a soulevé certaines préoccupations. Le Gouvernement devra garantir que personne ne soit arrêté, détenu ou poursuivi simplement pour avoir exprimé son opinion ou avoir exercé pacifiquement ses droits de la personne, et que les médias aient la possibilité d'exercer un contrôle réel sur les dirigeants en place.

98. Afin de garantir la préservation et l'extension de l'espace démocratique en République démocratique du Congo, il est nécessaire que le Gouvernement s'engage à adopter les cadres législatifs qui s'imposent, notamment en réformant le secteur de la justice et en adoptant des lois protégeant les organisations de la société civile, les défenseurs et défenseuses des droits de la personne, les journalistes et les médias, et à respecter le quota de 30 % inscrit dans la Constitution, la loi nationale sur les violences sexuelles et la loi sur la parité. En outre, il serait important de préconiser et d'appuyer l'adoption d'un code de conduite des partis politiques qui renforce la participation des

femmes à la vie politique et assure une protection contre la violence politique et d'autres normes fondées sur le genre qui conduisent à l'exclusion des femmes.

99. Il sera également crucial de prendre des mesures concrètes pour lutter contre la corruption en s'appuyant sur une entité indépendante de lutte et une législation adaptée, et de renforcer la transparence des affaires publiques. Les premières mesures prises par le nouveau gouvernement pour mieux faire respecter le principe de responsabilité des représentants de l'État sont à saluer. Il est essentiel pour la population congolaise que des engagements soient pris en faveur, d'une part, d'un processus de justice transitionnelle pour les victimes d'atrocités de masse et, d'autre part, du renforcement des mécanismes nationaux de responsabilisation afin de pouvoir continuer à recueillir des informations au sujet des violations des droits de la personne et des atteintes à ces droits³¹.

100. L'équipe chargée de l'examen stratégique reconnaît qu'il est peut-être irréaliste d'espérer que les réformes politiques et institutionnelles évoquées ci-dessus se produisent pendant la période de transition de trois ans recommandée avant le retrait de la MONUSCO. Elle estime néanmoins que le fait d'engager leur mise en œuvre alimentera la dynamique en faveur d'un changement positif et créera un environnement propre à permettre à la MONUSCO d'apporter des contributions responsables et durables pendant la période de transition.

V. Adaptation des tâches qui seront confiées à l'avenir à la MONUSCO

101. Dans le cadre de sa stratégie de retrait, la Mission s'est donnée pour objectif principal de faire en sorte que les parties prenantes nationales soient à même de créer et de maintenir les conditions minimales qui permettront à la République démocratique du Congo de consolider les acquis et de commencer à passer de la stabilisation à une paix positive et à un développement inclusif.

102. La planification et l'exécution des priorités de la Mission s'articuleront à l'avenir autour de cet objectif. Elles seront guidées par les principes de l'appropriation et de la direction des programmes par le pays, la primauté du politique et l'autosuffisance, en mettant les infrastructures existantes au service de la paix³². Pour mener à bien ces priorités et une fois les ressources nécessaires obtenues, la Mission transférera progressivement la responsabilité des tâches qui lui ont été confiées aux autorités nationales, à l'équipe de pays des Nations Unies et à d'autres

³¹ Nombre des interlocuteurs issus de la société civile ont fait référence au rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les atteintes aux droits de l'homme commises entre 1993 et 2003 en République démocratique du Congo (HCDH, *République démocratique du Congo 1993–2003, rapport du projet mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, août 2010). Ils ont fait l'éloge du rapport mais ont demandé dans le même temps que soient prises des mesures allant au-delà des rapports et des enquêtes, en particulier des mesures permettant de demander de manière plus visible des comptes aux auteurs de crimes.

³² S/PRST/2017/27 (« Le Conseil réaffirme qu'il revient en premier lieu aux autorités et aux gouvernements nationaux de recenser, déterminer et cibler les priorités, les stratégies et les activités axées sur la pérennisation de la paix. Le Conseil réaffirme qu'il importe que les activités de consolidation de la paix soient prises en main et dirigées par le pays concerné, sachant que la responsabilité de la pérennisation de la paix incombe aussi bien au gouvernement qu'aux autres parties prenantes nationales. Le Conseil souligne que la primauté du politique doit être la clef de voûte de la stratégie de l'Organisation des Nations Unies en matière de règlement des conflits »).

partenaires internationaux jouant un rôle d'appui. Elle mettra également en place les mécanismes nécessaires au succès de la transition (voir par. 145 à 154 ci-dessous).

A. Tâches prioritaires de la MONUSCO

1) Action politique et bons offices

Appui aux principales réformes et politiques nationales

103. La première tâche qui devra être confiée à la Mission pendant la période de transition à venir sera celle de jouer un rôle politique soutenu et dynamique afin d'appuyer l'adoption et l'exécution de réformes institutionnelles et législatives et de réformes de la gouvernance, dont certaines ont été indiquées ci-dessus. Il faudra s'intéresser en priorité aux réformes et aux politiques qui créeront à court et à moyen termes les conditions propices à un retrait responsable et durable de la Mission. Il s'agit notamment de la réforme du secteur de la sécurité, de la mise en place d'un nouveau cadre national de désarmement, de démobilisation et de réintégration, de l'exécution d'un programme solide dans les domaines des droits de la personne et de l'état de droit, de l'instauration d'un environnement protecteur pour que les citoyens puissent participer activement à la prise des décisions les intéressant et de la mise en œuvre de solutions durables pour les réfugiés, les personnes déplacées et celles ayant besoin d'une aide humanitaire. La réforme du secteur de la sécurité et les activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration devront être élaborées en tenant compte des cadres et des démarches ayant trait à l'égalité des genres et aux questions relatives aux femmes et à la paix et à la sécurité. Une structure civile nationale efficace qui gère les principales activités minières pourrait également bénéficier des activités de sensibilisation politique de la Mission.

104. En ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité, la Mission devra encourager les acteurs bilatéraux et les donateurs à fournir le soutien technique et financier nécessaire pour consolider les progrès faits à ce jour et appuyer l'exécution des éléments clefs de ce programme de réforme. La Mission devra renforcer ses bons offices pour appuyer l'adoption d'une loi de programmation relative aux forces armées et l'application de la législation en vigueur sur l'armée, la police et le pouvoir judiciaire qui n'a pas toujours été respectée ni traduite en politiques, plans et mesures.

105. En usant de ses bons offices, la Mission devra également continuer d'aider le Gouvernement à élaborer un cadre national de désarmement, de démobilisation et de réintégration revitalisé, fondé sur une stratégie globale à plusieurs volets, qui puisse servir de référence pour des initiatives de désarmement, de démobilisation et de réintégration adaptées et locales. Cette stratégie devra comporter des dispositions réalistes et applicables relatives aux groupes armés, en particulier en ce qui concerne leur réintégration, faute de quoi le désarmement et la démobilisation ne seraient pas viables. La Mission devra également s'efforcer de renforcer la coordination avec le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs et les pays voisins afin de promouvoir des programmes régionaux fondés sur le désarmement, la démobilisation, la réintégration, et la réinstallation ou le rapatriement, et d'affiner le cadre en vigueur dans ce domaine, qui est axé sur les Forces démocratiques de libération du Rwanda, pour prendre en compte comme il se doit des Forces démocratiques alliées et d'autres groupes armés burundais et rwandais intervenus plus récemment.

106. La Mission devra également user de ses bons offices, faire œuvre de mobilisation politique et mener des activités de sensibilisation pour appuyer les premier et troisième volets des activités de protection des civils (protection par la voie du dialogue et de la mobilisation, et mise en place d'un environnement protecteur),

en aidant les autorités nationales, provinciales et locales à adopter et à exécuter les réformes, politiques et mesures pertinentes en matière de gouvernance, en tenant compte des problèmes de violence sexuelle et fondée sur le genre, de violence sexuelle liée aux conflits et de protection de l'enfance. La Mission devra adopter une démarche fondée sur des plans de prévention et d'intervention globaux et politiques pour protéger les civils, en rompant avec la militarisation de la protection. La Mission devra donc avoir recours à des stratégies politiques pour aider l'État à neutraliser les auteurs de troubles qui fomentent l'instabilité, aux niveaux national, provincial et local. Elle devra pour ce faire s'appuyer sur une évaluation minutieuse de la dynamique locale et sur une analyse des mesures incitatives et des intérêts sur lesquels il est possible de faire levier pour influencer les acteurs à tous les niveaux. Une analyse tenant compte des ressorts spécifiques des femmes et des hommes devra également faire partie intégrante de cet exercice.

107. Puisque la Mission réorientera sa démarche en matière de protection pour appuyer les stratégies et activités de protection menées au niveau national, elle cherchera également par ses bons offices à aider l'État à mettre en place son propre système de protection des civils. La Mission devra en outre dispenser des conseils stratégiques en vue de promouvoir les droits de la personne et l'état de droit et encourager la réforme du système judiciaire et l'adoption d'un cadre juridique révisé qui renforcera la protection des organisations de la société civile, des femmes œuvrant en faveur de la paix, des défenseurs et défenseuses des droits de la personne et des journalistes, ainsi que la réforme du système pénitentiaire, qui n'a que trop tardé. Il sera également essentiel d'encourager l'adoption de lois et de politiques en la matière et de réduire les obstacles bureaucratiques pour protéger les activités et l'accès des acteurs humanitaires.

108. La Mission devra aussi user de ses bons offices pour aider le Gouvernement à trouver des solutions durables pour les réfugiés, les personnes déplacées et celles qui ont besoin d'une aide humanitaire, en étroite coordination avec l'équipe de pays pour l'action humanitaire et les partenaires de développement. Au niveau local, la Mission devra s'attacher à aider les autorités provinciales à encourager une coexistence pacifique et l'instauration d'un climat de confiance entre les communautés d'accueil et les populations déplacées et à créer les conditions nécessaires au retour volontaire et à la réintégration des personnes déplacées.

109. Pour instaurer une paix durable dans l'est de la République démocratique du Congo et dans chacune des provinces touchées par le conflit, il conviendra de s'attaquer aux problèmes de longue date concernant l'identité et l'inclusion, la propriété foncière et l'accès aux terres, le déplacement et la réinstallation et la transmission du pouvoir coutumier. À l'échelle locale, la Mission devra remédier aux facteurs de conflit et faciliter l'instauration de la paix au moyen d'outils politiques, notamment en appuyant la participation de la population et la tenue de dialogues structurés au niveau local ; en mobilisant et en sensibilisant les principaux acteurs gouvernementaux et ministères, à l'échelle nationale, en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies ou d'autres partenaires compétents ; en collaborant avec les organisations régionales et multilatérales, notamment la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, la Communauté de développement de l'Afrique australe et l'Union africaine, en coordination avec le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs.

Facilitation du dialogue

110. Au niveau national, la direction de la Mission devra également surveiller, protéger et au besoin entretenir discrètement le consensus politique qui a permis l'émergence d'un nouveau gouvernement après près de huit mois de négociations

pacifiques mais difficiles. Compte tenu de la composition singulière du gouvernement et de l'inégale répartition des divers centres des pouvoirs exécutif et législatif entre les élites politiques, un tel consensus sera essentiel au bon fonctionnement de l'État et à l'exécution des réformes susmentionnées pendant la phase de transition qui précédera le retrait de la Mission.

111. Comme la coopération avec les acteurs étatiques et non étatiques, dont les groupes armés eux-mêmes, a une influence sur la dynamique du conflit aux niveaux régional, national et local, elle devra également faire partie des tâches prioritaires de la Mission. Il faudra appuyer davantage le dialogue, les accords de paix locaux et les négociations relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration entre les instances gouvernementales et les groupes armés, dans le cadre de la mise en œuvre par le pays d'une stratégie politique et multisectorielle de pacification de l'est de la République démocratique du Congo. Il faudra poursuivre le dialogue pour aider les acteurs étatiques et non étatiques à prévenir et à désamorcer la violence intercommunautaire et à dissuader les groupes armés de menacer les civils.

112. La Mission devra également s'attacher à promouvoir la mise en place d'un environnement juridique, politique et socioéconomique propice à la participation active et concrète des Congolaises au dialogue à l'échelle régionale, nationale et locale, et à tous les domaines de la prise de décisions aux niveaux national, provincial et local. Comme il ressort clairement de plusieurs études sur les transitions après un conflit, il sera essentiel de donner aux femmes les moyens de prendre les choses en main à ce moment critique pour pérenniser les dividendes de la paix qui découleront de l'exécution des réformes.

113. Au niveau régional et en étroite collaboration avec le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs, la Mission devra également aider la République démocratique du Congo à appliquer les divers accords régionaux, y compris l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, en particulier les dispositions visant à réduire la menace que représentent les groupes armés opérant dans le pays.

Communication et analyse stratégiques

114. Pour les raisons susmentionnées, l'information et la communication stratégiques seront un élément clef de la stratégie de transition, qui permettront à la Mission de se faire l'avocate du programme de réforme et d'appuyer son exécution, d'encourager l'application du principe de responsabilité, de promouvoir le dialogue et de gérer les attentes tandis qu'elle s'apprête à se retirer.

115. Pour montrer qu'elle recentre ses activités sur la transition, la Mission devra diffuser des informations sur les exemples de réussites nationales et locales plutôt que de mettre en avant ses propres succès dans le cadre de sa stratégie d'information centrée sur ses activités. Elle pourra célébrer les premiers dividendes tirés de l'exécution du programme gouvernemental de réforme de la gouvernance, de la sécurité et du développement, au niveau national comme au niveau provincial. En mettant en avant les réussites des FARDC, de la police nationale et d'autres acteurs étatiques, on pourra inciter ceux-ci à renforcer l'action qu'ils mènent et restaurer la confiance parmi la population.

116. La Mission devra également appuyer les appels lancés en faveur de la protection d'un espace démocratique pour permettre à la société civile de demander des comptes aux institutions publiques et lui donner les moyens de se faire entendre, notamment par le développement d'une presse indépendante, professionnelle et protégée. Elle devra également encourager la résilience des populations locales et leur vigilance face à l'adversité et relayer les voix des acteurs de la société civile, notamment des groupes

de femmes et de jeunes. Cela permettra une saine émulation entre toutes les parties prenantes nationales et la promotion d'un sentiment de maîtrise et de responsabilité nationales. Puisque la radio demeure la principale source d'information en République démocratique du Congo et qu'il n'y a pas de cadre juridique adéquat garantissant la liberté et la protection de la presse, la radio de la Mission, Radio Okapi, jouera un rôle central dans cette stratégie de communication. Radio Okapi reste un outil politique indispensable pour la Mission et le système des Nations Unies, en particulier en période de transition, et son maintien doit être vu comme une priorité. Tant par sa couverture nationale inégalée que grâce à sa réputation d'impartialité, Radio Okapi offrira à la Mission une plateforme dynamique, accessible par un large public, à partir de laquelle elle pourra communiquer et développer sa mission de bons offices.

117. Pour user efficacement de ses bons offices aux niveaux national et régional, la Mission devra également disposer de fortes capacités d'analyse, de suivi et d'enquête. La Mission devra affiner son analyse en ce qui concerne les acteurs et la dynamique politiques, recenser de manière exhaustive ceux qui risquent de nuire au processus ou au contraire de le favoriser et appuyer les acteurs nationaux dans l'action qu'ils mènent pour neutraliser les uns et mobiliser les autres afin d'éliminer les facteurs d'instabilité. La Mission devra tirer parti de toutes ses compétences spécialisées pour informer sa stratégie politique et les approches qu'elle suit au regard des groupes armés, en évitant tout engagement ponctuel qui ne serait pas viable.

2) Droits de la personne et protection des civils

Surveillance de la situation des droits de la personne, enquêtes et activités de sensibilisation

118. La situation des droits de la personne sera le principal baromètre à l'aune duquel seront évalués les progrès faits dans les domaines de la paix, de la sécurité et de l'état de droit. Elle devra donc être systématiquement prise en considération afin d'orienter la mission de bons offices et l'action politique menées par la Mission et, ainsi, aider l'État hôte à donner la priorité aux réformes, politiques et mesures qui permettront d'instaurer des conditions propices à la protection de la population civile. La Mission aidera les autorités congolaises à enquêter sur les atteintes aux droits de la personne et à en poursuivre les auteurs, à faire appliquer le principe de responsabilité et à prendre des mesures d'atténuation. La stratégie politique de la Mission à tous les niveaux devra reposer sur la surveillance du respect des droits de la personne, la réalisation d'enquêtes et la sensibilisation de toutes les parties au conflit.

119. Par conséquent, même si la Mission concentre ses activités sur les zones touchées par le conflit, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme devra continuer de surveiller la situation des droits de la personne, de mener des activités de sensibilisation et d'effectuer des enquêtes au niveau national. Pour que la réconciliation soit réelle et la paix durable, la Mission devra veiller à ce que les personnes qui ont commis de graves violations des droits de la personne et du droit humanitaire aient à répondre de leurs actes. En particulier, elle devra user de ses bons offices pour s'assurer que les réformes du secteur de la sécurité, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, et de la gouvernance ne protègent pas ceux qui ont commis des atteintes aux droits de la personne. La Mission devra également aider l'État à mettre en place des processus de justice transitionnelle.

Capacités indépendantes de protection des civils

120. En vue de la transition, la Mission devra revoir la manière dont elle appréhende la protection des civils et abandonner progressivement la conduite des efforts au profit d'une stratégie dirigée par le pays. À cet égard, elle devra intensifier l'action qu'elle mène aux fins du transfert des tâches de protection des civils et en encourager la prise

en main par le pays. Toutefois, tout en passant à une stratégie et à un système de protection nationaux, la Mission devra conserver des moyens indépendants pour protéger les civils de manière efficace, opportune et responsable contre d'éventuelles menaces de violence physique dans sa zone d'opérations.

121. Même si la direction et l'appropriation des programmes par le pays sont les principes fondamentaux qui doivent orienter la transition, cela n'ira pas sans difficultés dans un contexte où la volonté des acteurs nationaux d'instaurer la paix et de placer les citoyens au cœur du développement durable n'est pas une garantie. Le maintien de moyens indépendants de protection sera le gage de l'adoption d'une démarche responsable et axée sur les personnes pendant la transition puisqu'il n'est pas possible d'exclure que la situation se détériore et donne raison au scénario pessimiste.

122. Pour ce faire, la Mission devra adopter une démarche souple, modulaire et dynamique en matière de protection des civils et rester autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils. Ses différentes brigades continueront de s'efforcer de trouver un juste équilibre entre présence et déploiement durant la transition. Par sa présence, la force militaire de la Mission devra continuer de protéger les civils dans les six provinces touchées par le conflit et se retirer progressivement à mesure que les FARDC reprendront les positions stratégiques. La police des Nations Unies devra renforcer sa présence et ses activités de police de proximité dans les zones urbaines et faire face aux menaces non militaires, notamment les milices et la violence intercommunautaire, jusqu'à ce que la police nationale puisse assurer le bon fonctionnement des postes de police et appliquer les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité dans ces zones. Parallèlement, la Mission devra renforcer sa capacité de déploiement à des fins de protection, tout en associant les agents de l'État aux initiatives de déploiement visant à prévenir d'éventuelles crises dans les six provinces touchées par le conflit et à y répondre le cas échéant. Si son mandat est prorogé, la brigade d'intervention de la force devra s'attacher à aider les FARDC à mener en priorité des opérations offensives contre les groupes armés représentant les menaces les plus graves pour les civils, et servira de capacité robuste d'appoint pour prévenir les menaces majeures contre les civils et y répondre.

123. La Mission devra conserver les capacités d'analyse nécessaires pour prévenir les grands problèmes posés par la protection des civils et y répondre, notamment grâce à ses systèmes de liaison avec la population et d'alerte rapide. Le Centre d'analyse conjointe de la Mission, la Section des affaires politiques, la Section des affaires civiles et toutes les autres sections concernées devront être regroupés en un même lieu pour pouvoir collaborer étroitement afin d'identifier les leviers et moyens de pression envisageables afin de garantir la protection des civils et mener des interventions efficaces à différents niveaux. La création d'équipes mobiles de surveillance et de communication de l'information contribuera au maintien de la capacité d'effectuer des analyses interdisciplinaires des menaces pesant sur la protection des civils et des vulnérabilités en la matière tandis que la Mission réduira ses effectifs. Grâce à la surveillance de la situation des droits de la personne et à la communication et à l'analyse des informations, notamment concernant la violence sexuelle liée aux conflits, il restera possible de donner l'alerte rapidement et d'informer les stratégies nationales en matière de protection des civils.

124. Dans le cadre de la démarche actuellement suivie en matière de protection des femmes, les femmes ne sont vues que comme des victimes. S'il est impératif d'adopter cette démarche dans le cadre du mandat de la Mission, il faudra mettre l'accent sur la prévention et l'intervention et l'on devra pouvoir s'appuyer pour ce faire sur un cadre politique qui reconnaisse les réseaux de femmes comme des partenaires capables et égaux en matière de protection.

3) Une société civile plus forte comme l'un des objectifs prioritaires de la stratégie de retrait

125. Pour que la transition soit réussie, il faudra investir dans l'écosystème de paix en République démocratique du Congo. Le changement de cadre conceptuel qui est proposé en faveur de l'appropriation et de la direction des programmes par le pays ne concerne pas seulement l'État, mais aussi tous les acteurs nationaux. L'ONU et ses partenaires devront recenser les personnes, groupes, institutions ou mécanismes qui sont à même de changer la donne à tous les niveaux et d'édifier une infrastructure de paix, en leur donnant les moyens d'agir.

126. En plus d'user de ses bons offices pour appuyer les institutions publiques, la Mission devra contribuer à ce que la société civile, notamment les défenseurs et défenseuses des droits de la personne, les organisations de femmes et les médias, dispose de la capacité, de l'espace, des structures et des mécanismes nécessaires pour être la première à mettre le nouveau gouvernement face à ses responsabilités.

127. Il faudra également engager les acteurs de la société civile à participer activement aux efforts de réconciliation et de médiation aux niveaux local et national. Lorsqu'ils peuvent avoir une incidence positive, ceux-ci devront faire partie de l'action menée pour, entre autres, engager le dialogue avec les groupes armés non étatiques ainsi qu'avec les auteurs de troubles ou au contraire ceux qui exercent une influence salubre sur la dynamique du conflit. Pendant la transition, il sera essentiel de former les journalistes, les médiateurs et médiatrices et les défenseurs et défenseuses des droits de la personne, et d'appuyer les mécanismes et commissions de réconciliation et les comités de protection de la population locale, en faisant preuve d'un souci d'équilibre entre les genres, à la faveur d'un partenariat de plus en plus poussé avec l'équipe de pays des Nations Unies.

B. Tâches à transférer avec l'appui de la MONUSCO

128. Parallèlement à ces tâches prioritaires, la MONUSCO devra amorcer le transfert responsable des tâches énumérées ci-dessous, lequel pourrait reposer sur un pacte de transition pour la pérennisation de la paix, dont les principes directeurs et les modalités possibles sont proposés aux paragraphes 145 à 154 ci-dessous, l'idée étant de garantir la viabilité du transfert.

1) Tâches relatives aux programmes

129. Les tâches relatives aux programmes devront être transférées aux pouvoirs publics, à l'équipe de pays des Nations Unies et à d'autres partenaires de façon échelonnée, afin d'aider les parties prenantes nationales à assumer progressivement leurs responsabilités en matière de paix et de sécurité. La Mission devra néanmoins conserver son rôle consultatif car ses capacités en la matière seront essentielles pour appuyer l'exécution des réformes gouvernementales et aider les pouvoirs publics, au niveau de l'État et des provinces, à s'acquitter de leurs fonctions dans les domaines suivants : administration, défense, sécurité et état de droit. Elle pourra remplir ce rôle consultatif au moyen d'activités conjointes, de mentorat, de formation, d'équipes mobiles et d'accords de partage des locaux et, si besoin, de conseils d'experts.

130. Toutes les activités de stabilisation devront être transférées aux pouvoirs publics et à l'équipe de pays des Nations Unies durant la première année de la transition. La MONUSCO ne conservera qu'un conseiller principal en matière de stabilisation au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour garantir la cohérence entre les travaux de bons offices et les activités de stabilisation menées par l'équipe de pays des Nations Unies.

131. La Mission devra s'attacher à transférer les activités de programme de nature judiciaire au Ministère de la justice et au système judiciaire national, tout en continuant d'appuyer l'état de droit par des bons offices et des conseils stratégiques. Durant la première année de la transition, les Cellules d'appui aux poursuites judiciaires de la MONUSCO devront s'employer à mettre sur pied une équipe nationale d'appui aux poursuites judiciaires qui prendra le relais de ses activités pendant la deuxième année, y compris un appui mobile aux procureurs dans différentes zones du pays. Le personnel fourni par des gouvernements (c'est-à-dire le personnel fourni à la Mission par des États Membres) assurera un mentorat pour constituer cette équipe avec laquelle il partagera des locaux. Dans le même temps, les Cellules d'appui aux poursuites judiciaires pourront continuer d'aider à poursuivre les auteurs de crimes graves imputés aux services de sécurité et aux groupes armés à neutraliser en priorité, ce qui aidera le système de justice militaire à se conformer aux normes internationales et améliorera la coordination des partenaires dans la lutte contre l'impunité. Un an après le début de la transition, la Mission devrait mettre fin aux activités de programme relevant du domaine de la justice, tout en continuant d'appuyer les réformes par de bons offices et une communication stratégique.

132. Le groupe des affaires pénitentiaires s'emploiera non seulement à appuyer la réforme du système pénitentiaire mais également à aider les acteurs nationaux à faire en sorte que les détenus particulièrement signalés soient incarcérés dans des conditions sûres, en effectuant du mentorat et en formant en priorité le personnel des prisons dans lesquelles sont détenus d'anciens membres des services de sécurité ou des groupes armés accusés d'avoir commis des crimes graves ayant alimenté le conflit. La création d'une cellule nationale de formation mobile et fonctionnelle devra être l'objectif prioritaire durant la transition, afin que le personnel pénitentiaire national renforce ses compétences dans ce domaine. Cela permettra à la Mission de transférer les tâches relatives à ce programme aux pouvoirs publics et à l'équipe de pays des Nations Unies à la fin de la première année.

133. Les FARDC devront être formées afin de renforcer leurs compétences dans les domaines du déminage, de l'élimination des engins explosifs et de l'enregistrement et de la gestion sûre des armes et des munitions. Au fur et à mesure du retrait de la Mission et de l'obtention d'un appui durable des donateurs, le financement du Service de la lutte antimines de l'ONU pourra reposer sur les contributions volontaires et non plus sur le budget de la Mission. Le Service de la lutte antimines pourra devenir membre de l'équipe de pays des Nations Unies pour poursuivre des initiatives nationales à long terme concernant la gestion des armes et des munitions et l'élimination des engins explosifs, jusqu'à ce que les équipes spécialisées des FARDC soient opérationnelles.

134. Tout en aidant les pouvoirs publics à mettre en place les cadres politique et juridique pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, la Mission devra leur confier progressivement l'exécution des activités relatives aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration et de lutte contre la violence à l'échelon local, avec l'appui de l'équipe de pays des Nations Unies. Elle cherchera à créer des effets de synergie avec les activités de développement d'autres partenaires, dont la Banque mondiale. Les programmes de réinsertion et de réintégration, en particulier, devront être transférés en premier, pendant que la Mission continuera d'appuyer les activités de désarmement et de démobilisation, la valeur ajoutée de sa contribution ayant en effet été confirmée par le fait que les ex-combattants considèrent qu'elle garantit l'équité du processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration. La Mission pourra également commencer à envisager le transfert progressif des opérations de désarmement, de démobilisation, de réintégration, et de réinstallation ou de rapatriement aux pouvoirs publics avec l'appui d'acteurs régionaux, tels que la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs et le

Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs. Toutefois, comme cela est indiqué ci-dessus, la Mission continuera de fournir des conseils stratégiques aux structures nationales de désarmement, de démobilisation et de réintégration pour faciliter ce transfert, ainsi qu'un soutien logistique aux processus de désarmement, de démobilisation, de réintégration, et de réinstallation ou de rapatriement pour le retour des combattants étrangers dans leur pays d'origine, pour lesquels ses moyens logistiques constituent un atout.

135. La gestion de l'ordre public et de la police de proximité, dont les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité, devra être transférée progressivement à la police nationale. Pour ce faire, la composante Police de la Mission continuera d'appuyer les plans de développement des services de police et de renforcer les capacités de la police nationale, par la formation de formateurs et de dirigeants, la mise au point de programmes, le mentorat auprès de la police de proximité et le renforcement des capacités en matière de maîtrise des foules, de techniques d'enquête, de déontologie, de gestion des ressources, d'amélioration de la sécurité dans les prisons, de lutte contre le trafic d'armes et de munitions, et de protection des sites d'extraction. Le mentorat, assuré sur place, devra dès lors se concentrer sur les agents de rang intermédiaire et supérieur, l'accent devant être mis en particulier sur l'inspection générale de la police nationale pour garantir le contrôle des activités et l'application du principe de responsabilité. La réforme et la responsabilisation de la police nationale seront les principales priorités de la police des Nations Unies dans l'action de renforcement des capacités.

136. Le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme devra aider le pays à mettre en place ses propres capacités de surveillance et de poursuite dans le domaine des droits de la personne. La surveillance, le signalement et l'analyse en matière de droits de la personne et de protection de l'enfance continueront de renforcer les progrès enregistrés par les pouvoirs publics dans leurs efforts visant à instaurer une culture de la responsabilité et permettront de garantir que les institutions publiques respectent les normes et principes internationaux en matière de droits de la personne, notamment les droits de la femme et de l'enfant. Il sera essentiel d'appuyer la nomination de conseillers principaux pour les droits de la personne dans les institutions publiques, notamment au moyen du partage de locaux, puis par le transfert de personnel, pour que les progrès se poursuivent. Il faudra également continuer d'appuyer la Commission nationale des droits de l'homme au moyen du partage de locaux, du mentorat et d'un soutien logistique, pour préparer la transition. Comme indiqué dans la section précédente, afin de garantir la pérennité de cet appui, la direction de la Mission devra continuer d'apporter un capital politique à la Commission pour qu'elle obtienne les ressources juridiques, budgétaires et logistiques nécessaires à son fonctionnement effectif à moyen et à long terme.

137. Durant la première année de la transition, l'équipe de pays des Nations Unies devra se préparer à assumer certaines des fonctions de renforcement des capacités décrites ci-dessus. Elle devra acquérir progressivement des compétences dans les domaines judiciaires et pénitentiaires afin de pouvoir poursuivre son appui au fur et à mesure du retrait de la Mission, et les donateurs devront envisager de fournir un soutien financier à plus long terme. La Mission peut aider à mobiliser des ressources pour que le Programme des Nations Unies pour le développement s'attache les services de conseillers et d'experts en réforme de la justice et de l'administration pénitentiaire, à encourager les partenaires à doter les pouvoirs publics de capacités consultatives et à renforcer les moyens du Programme pour qu'il puisse gérer les fonds destinés aux réformes relatives à la paix, à la sécurité et à la gouvernance et au renforcement des capacités. La Section de la protection de l'enfance devra commencer à travailler en étroite collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme pour

regrouper, systématiser et transférer les fonctions relatives à la protection de l'enfance. Le Bureau devra se préparer à sa transformation prochaine en bureau autonome du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en République démocratique du Congo.

2) Capacités et outils de protection des civils

138. La Mission devra renforcer les capacités des acteurs étatiques pour l'élaboration de stratégies de protection pluridimensionnelles faisant intervenir les populations locales. Le transfert des bonnes pratiques en matière de liaison avec la population, d'alerte rapide, d'analyse des menaces et des vulnérabilités et d'opérations civiles permettra aux parties prenantes nationales de tirer parti des nombreux progrès accomplis et résultats obtenus par la Mission dans la mise au point d'un système de protection des civils dans les zones touchées par le conflit. La Mission donnera des conseils stratégiques pour que les FARDC se dotent de capacités de liaison avec la population et soient ainsi mieux à même d'interagir positivement avec les communautés qu'elles doivent protéger et de restaurer la confiance des populations locales. Pour pérenniser les progrès accomplis en matière de protection des civils et les garanties y relatives, il conviendra d'engager le pays à se doter de ses propres comités locaux de protection et de sécurité³³. Les femmes ont été frappées de plein fouet par la violence sexuelle perpétrée par des acteurs armés et des mesures doivent être prises pour promouvoir des démarches axées sur les survivantes à tous les niveaux.

139. La Mission devra aider les acteurs étatiques chargés de la sécurité à élaborer des plans de protection qui répondent aux besoins de la population locale et à mettre en place des réseaux d'alerte locale qui soient compatibles avec la structure des FARDC et de la police nationale. *In fine*, les réseaux d'alerte locale et les systèmes d'alerte rapide existants devront être entièrement gérés par les pouvoirs publics. Actuellement, les FARDC et la police nationale sont déjà les principales intervenantes lorsque des signalements sont faits par la voie des réseaux d'alerte locale créés par la Mission. Le transfert de la gestion de ces réseaux aux acteurs nationaux sera une tâche d'une grande importance si l'on veut garantir la pérennité de cet outil de protection efficace. Toutefois, selon toute vraisemblance, les forces étatiques de sécurité ne seront pas pleinement en mesure de protéger efficacement les civils après le départ de la Mission, ni même à moyen terme. Des considérations autres que militaires devront guider la transition vers des stratégies nationales de protection des civils, notamment le renforcement de la résilience de la population locale, des stratégies de protection non armée et des engagements politiques pris par les autorités nationales et provinciales.

140. La Mission devra progressivement partager les bonnes pratiques dans l'analyse des menaces et des vulnérabilités, afin de guider les interventions et les opérations nationales. Pour ce faire, elle aidera l'administration à l'échelon national, provincial et territorial à mettre sur pied des équipes multidisciplinaires chargées d'évaluer les besoins de protection et d'élaborer des stratégies y relatives. Puisque la Mission conservera ses capacités d'évaluation interdisciplinaire des menaces et vulnérabilités en matière de protection des civils, elle devra mener de plus en plus avec l'État et ses

³³ Les comités locaux de protection, créés en 2014 et en 2015, permettent aux populations locales de renforcer leur propre protection, en les encourageant à mener elles-mêmes les analyses des risques et mettre au point des plans de protection locale, à l'occasion de réunions mensuelles. De même, l'appui de la Mission aux comités de sécurité locaux a permis d'introduire une culture de la gouvernance partagée et inclusive en matière de sécurité et de créer un lien entre les acteurs étatiques et les populations locales. En poussant les autorités territoriales à tenir des réunions hebdomadaires sur la sécurité et à y faire intervenir les acteurs de la société civile, la Mission a permis à la population d'influencer le programme de sécurité des acteurs étatiques chargés de la sécurité, ce qui a contribué à l'émergence d'une culture locale de la responsabilité.

forces de défense et de sécurité des analyses conjointes des besoins dans ce domaine, de façon à garantir une interprétation commune des menaces qui pèsent sur les civils et à coordonner la planification.

141. Parallèlement, la Mission devra aider les acteurs de la société civile à élaborer et appliquer des stratégies de protection non armée et inclusive des civils, en coordination avec les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile intéressées ainsi qu'avec l'équipe de pays des Nations Unies.

3) Appui aux forces de sécurité nationales en matière de sécurité

142. Tout en poursuivant des réformes clefs et en transférant certains de ses outils et capacités en matière de protection des civils, la Mission devra continuer d'aider les FARDC et la police nationale à assurer la protection physique des civils. Elle maintiendra notamment son soutien aux opérations militaires contre les groupes armés menaçant les populations civiles et à la police de proximité en exécutant les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité.

143. Les forces de sécurité de l'État devront assumer le rôle principal dans les opérations offensives contre les groupes armés afin que l'appui de la Mission soit mis au service d'opérations reposant sur une solide volonté politique nationale et un engagement réel des dirigeants et des unités des FARDC. La Mission devra cesser ses opérations offensives unilatérales contre les groupes armés afin de se concentrer sur des opérations conjointes qui jouissent de l'adhésion politique et de l'appui opérationnel des parties prenantes congolaises. Toutefois, comme indiqué plus haut, la Mission devra conserver ses capacités d'intervention unilatérale et utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils lorsque les forces de l'État ne peuvent ou ne veulent pas faire face aux menaces qui pèsent sur les civils.

144. La participation de la Mission à des opérations offensives conjointes contre des groupes armés à neutraliser en priorité, considérés comme une menace majeure pour la population civile, devra continuer de s'effectuer dans le strict respect de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme. La Mission gardera son autonomie d'action et d'évaluation au moyen de capacités de renseignement renforcées et d'analyses pluridimensionnelles, et participera aux opérations qui concourent à la protection des civils et servent la cause de sa stratégie politique générale. Lors de la planification, il conviendra d'analyser minutieusement l'incidence des opérations offensives en termes de protection à court et long terme, et d'en tenir compte lors de l'exécution, pour faire en sorte que la population ne pâtisse pas davantage des interventions militaires. Pendant les opérations conjointes, la Mission devra appuyer le dispositif de protection des forces de sécurité et inciter ces dernières à changer de stratégie en donnant la priorité à la protection des civils dans la planification de leurs opérations militaires et en se déployant en fonction des besoins des civils à cet égard. Tout en continuant à faciliter l'accès et l'action humanitaires, notamment concernant l'épidémie d'Ebola, la Mission devra donner des conseils aux acteurs étatiques chargés de la sécurité, les former et les encadrer, car c'est à eux que ce mandat sera confié à terme. De leur côté, les agents humanitaires devront progressivement mettre en place des stratégies pour gagner l'aval de la population et se passer des escortes militaires.

C. Gestion responsable et durable de la transition

1) Stratégie et mécanismes de transition

145. Comme indiqué plus haut, l'équipe chargée de l'examen stratégique n'a pas été en mesure d'obtenir du nouveau gouvernement qu'il lui communique les engagements

qu'il est disposé à prendre pour faciliter le retrait responsable et durable de la Mission. Une autre grande tâche de la Mission consistera donc à élaborer une stratégie de transition intégrée, en étroite consultation avec le nouveau gouvernement et d'autres parties prenantes nationales et internationales. Compte tenu de l'évolution prometteuse de la situation sur le terrain, cette stratégie pourrait prendre la forme d'un pacte de transition pour la pérennisation de la paix.

146. L'élaboration de cette stratégie n'est ni un exercice technique ni une activité de programme, elle a plutôt un caractère éminemment politique. Elle visera à définir les principales réformes à entreprendre pour faire face aux menaces persistantes contre la paix et la sécurité et pour tirer parti des principales sources de résilience dans le pays, notamment les contributions positives de la société civile soulignées plus haut. Elle définira également la forme que prendra l'appui de la Mission pour rendre pérenne la mise en œuvre de ces réformes. La stratégie, ou le pacte, de transition inclura les priorités politiques et tâches susmentionnées que la Mission devra transférer aux autorités nationales, ainsi que les tâches résiduelles qui resteront de son ressort jusqu'à son retrait. La configuration de la Mission, telle que décrite aux paragraphes 218 à 226 du présent rapport, fera également partie intégrante de la stratégie, ou du pacte, de transition. Le document devra en outre proposer des directives que la Mission pourra suivre pour s'assurer de la viabilité de son appui. Il sera essentiel d'assortir la transition d'objectifs, d'un calendrier et de mécanismes de suivi bien définis pour garantir la responsabilité mutuelle des parties. Les sections précédentes du présent rapport devraient faciliter l'élaboration de ce pacte, à finaliser au premier semestre de 2020.

147. Dans le cadre du pacte, la Mission devra promouvoir la création de mécanismes conjoints État-ONU qui permettront de suivre les progrès faits dans l'exécution des réformes, de maintenir la détermination du Gouvernement à poursuivre les réformes et de garantir la pertinence de l'appui de la Mission tout au long de la période de transition. Ces mécanismes garantiront l'application du principe de responsabilité et faciliteront le suivi, la communication de l'information et le renouvellement du mandat.

148. Il est vivement recommandé que la direction de la Mission transforme ses consultations ad hoc avec la société civile en groupes consultatifs et groupes de suivi permanents, composés de représentants crédibles de la société civile aux niveaux national et provincial. Ils auront pour objectif premier de suivre les progrès faits dans la planification et l'exécution des différentes phases de la transition et de formuler des conseils et des observations à cet égard.

149. L'équipe chargée de l'examen n'ayant pas eu la possibilité de rencontrer officiellement les nouvelles autorités congolaises, celles-ci pourront saisir l'occasion offerte par l'élaboration du pacte pour faire connaître leurs vues sur la teneur et les objectifs de la stratégie de sortie de la Mission, tels que décrits dans le présent rapport.

2) Inscription des processus internes et de l'exécution du mandat dans une perspective de viabilité

150. La Mission devra mener toutes ses activités dans la perspective de la transition et inscrire chacune de ses tâches dans un projet de viabilité. Cela est nécessaire non seulement pour assurer la pérennité des investissements et des contributions de la Mission longtemps après son départ, mais aussi pour que ses activités stimulent le lancement ou l'accélération des réformes. Dans cette optique, on pourrait considérer que les opérations et activités de la Mission renforceront l'action politique exposée ci-dessus.

151. Ainsi, lors de la mise en place des équipes mobiles qui appuieront les procureurs, formeront les unités de police ou conseilleront le personnel pénitentiaire, il faudra inclure les parties prenantes nationales et les aider à créer leurs propres capacités de formation, par la constitution d'une réserve de formateurs, de mentors et d'experts.

152. Tous les outils et systèmes doivent être pensés dans la perspective d'un transfert éventuel. Les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité devront en fin de compte être entièrement gérées par la police nationale, et les cellules d'appui aux poursuites judiciaires devront à terme relever de l'État. Les conseillers pour les questions de protection pourront partager des locaux avec les acteurs étatiques, les réseaux d'alerte locale seront progressivement administrés et gérés par les pouvoirs publics et les comités locaux de protection pourront être maintenus par des acteurs nationaux. De même, en ce qui concerne les projets relevant du mandat de la Mission et d'autres partenaires internationaux dans le cadre des activités de stabilisation et des initiatives ou des projets à effet rapide dans le domaine de la lutte contre la violence de proximité, tout devrait être mis en œuvre pour transférer progressivement la conception et l'exécution de ces projets aux acteurs locaux, notamment aux autorités provinciales et aux organisations de la société civile, en particulier aux associations de femmes. Ces projets et initiatives devront également être conçus de manière à correspondre aux stratégies et objectifs de développement des provinces ayant été arrêtés par les administrations provinciales.

153. Les bases et les bureaux de la Mission devront également être fermés dans un esprit de durabilité et d'autonomisation. Cet exercice nécessitera une planification minutieuse, dont des consultations avec les organismes humanitaires et la société civile, ainsi que la prise en compte des leçons à retenir des précédentes fermetures de bases, pour garantir que le pérennité des acquis.

154. Un autre moyen de veiller cette pérennité des acquis après le retrait de la Mission est de lier le pacte de transition pour la pérennisation de la paix et les tâches futures de la Mission aux efforts de développement à long terme et à l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Cela constituerait un bon point de départ pour mettre l'accent sur l'effet de corrélation entre l'action humanitaire, le développement et la paix. En mars 2018, le Secrétaire général a inscrit la République démocratique du Congo au nombre des pays dans lesquels la priorité devait être donnée à cet effet de corrélation et à la mise en pratique d'éléments de la « Nouvelle façon de travailler »³⁴. Si besoin, la Mission maintiendra aux niveaux provincial et infraprovincial des capacités policières et civiles qui, dans certains cas, pourront être intégrées aux antennes de l'équipe de pays des Nations Unies, même après le retrait des militaires.

VII. Options de configuration future de la Mission

A. Considérations d'ordre général et risques

155. La Mission a connu un certain nombre de transitions et d'ajustements et fait l'objet de plusieurs examens stratégiques durant les 10 dernières années. Toutefois, les processus de transition n'ont pas conduit au remaniement essentiel de son mandat consistant à veiller à ce que les autorités nationales assument leur responsabilité de mener les réformes nécessaires à la pérennisation de la paix et d'apporter des

³⁴ Les principes relatifs à l'effet de corrélation existant entre ces trois dimensions permettront d'adopter une démarche de complémentarité, qui aidera les organismes humanitaires à apporter une aide respectueuse de ces principes dans le cadre plus large d'une stratégie de sortie commune.

solutions de développement. L'investissement d'un nouveau gouvernement qui s'est déclaré prêt à entreprendre ces réformes présente une occasion particulièrement propice au remaniement en profondeur de la présence de la Mission à l'appui de cette déclaration.

156. Les réformes réussies assoient l'autorité de ceux qui les ont menées et jettent les bases institutionnelles nécessaires pour conserver les acquis et mobiliser la volonté politique de poursuivre des réformes plus sensibles dont la légitimité n'est plus à prouver. Toutefois, si elles ne sont pas correctement planifiées et exécutées, les réformes peuvent contribuer à déclencher le scénario pessimiste, exposé plus haut. Par exemple, les réformes structurelles peuvent compromettre la fortune de ceux qui ont tiré parti du statu quo et d'une longue période d'instabilité et qui pourraient donc être tentés de jouer les fauteurs de troubles pour ne pas perdre les rênes du pouvoir. Il faudra par conséquent analyser l'incidence des réformes sur la paix et les conflits afin de choisir leur ordre et leur calendrier de manière à empêcher les possibles fauteurs de troubles de les faire dérailler.

157. Pour garantir une stratégie de retrait responsable, le Conseil de sécurité doit être pleinement conscient que, même progressifs, la réduction et, finalement, le retrait de la Mission auront une incidence considérable sur le paysage politique, les conditions de sécurité, les droits de la personne et la situation humanitaire en République démocratique du Congo. Comme on l'a vu dans le passé, la réduction des effectifs crée un vide sur le plan de la sécurité et donnent aux fauteurs de troubles l'occasion de s'enhardir. Cela risquera de limiter les capacités de sensibilisation des partenaires, en particulier les acteurs humanitaires combattant l'épidémie d'Ebola. Durant la fin du cycle de vie de la Mission, il est donc crucial d'adopter une démarche visant avant tout à « ne pas nuire ».

158. Il ne faudra pas ignorer l'impact économique de la fermeture de la Mission. Le marché congolais sera touché par le départ du personnel international, la fin des contrats d'achat et les effets indirects de la présence de l'absence de la Mission. En 2018, quelque 92 millions de dollars du budget de la Mission ont été affectés au personnel recruté sur le plan national et environ 136 millions de dollars au personnel recruté sur le plan international. Il a été estimé dans un document interne de la Mission qu'au moins 30 % des émoluments d'un membre du personnel étaient dépensés sur place, en logement et en dépenses courantes, ce qui correspondait à un impact économique direct de 45 millions de dollars. Selon les statistiques d'août 2018, le personnel recruté sur le plan national a déclaré près de 2 700 personnes à charge. En outre, la Mission a recours aux services d'environ 1 200 agents de sécurité locaux, qu'elle rémunère environ 5,6 millions de dollars par an. Certes, l'impact économique ne devra pas être le premier facteur à prendre en compte pour décider de la durée finale de la transition, mais il appartiendra néanmoins à la Mission de prévoir des stratégies d'atténuation, en consultation avec les partenaires nationaux et internationaux.

B. Vue d'ensemble d'un plan de transition triennal

1) Calendrier

159. Compte tenu de ce qui précède et des problèmes persistants concernant la paix, la sécurité et la situation humanitaire décrits dans le présent rapport, l'équipe chargée de l'examen stratégique recommande que le retrait de la MONUSCO s'étale sur une durée en aucun cas inférieure à trois ans. En se fixant l'échéance de la fin de 2022, l'ONU prendra le temps de mener la transition de manière responsable, sous réserve que les réformes annoncées par le nouveau gouvernement suivent leur cours et que les conditions propices au déroulement du scénario optimiste se concrétisent. Il y a

cependant lieu de craindre que trois années ne s'avèrent insuffisantes pour s'attaquer aux principaux facteurs structurels de conflit en République démocratique du Congo, d'autant que le conflit et l'instabilité risqueront de refaire surface à la fin du processus de transition, qui coïncidera avec les préparatifs des élections générales de 2023. Dans un contexte où l'aide au développement décline, d'aucuns redoutent que la communauté internationale ne détourne son attention du pays après le retrait de la Mission. Un départ précipité pourrait créer un vide sécuritaire dont il conviendra de se préoccuper tout autant que du vide économique qui se formera si l'influence de la Mission sur l'économie du pays n'est pas bien gérée durant la transition.

160. Cela étant, on peut soutenir que le retrait de la Mission avant les prochaines élections ne présentera aucun risque puisque les Congolais ont prouvé durant les élections générales de 2018 qu'ils étaient capables de s'approprier entièrement le processus électoral et d'en accepter pacifiquement l'issue.

161. Le plan de transition exposé ci-dessous suit un calendrier échelonné sur trois ans, mais il laisse à la MONUSCO assez de marge de manœuvre opérationnelle pour s'adapter aux situations prévisibles ou aux urgences imprévisibles qui pourraient avoir une incidence, positive ou négative, sur la réalisation des objectifs fixés pour son retrait. Des objectifs de référence guideront les différentes phases du processus. En l'absence d'engagements formels de la part du gouvernement nouvellement mis en place, l'équipe chargée de l'examen stratégique a défini ces objectifs comme les conditions minimales et réalistes à remplir pour permettre une transition durable et responsable. En remplissant ces objectifs, la MONUSCO laissera au peuple congolais les moyens de faire face, avec l'aide de partenaires régionaux et internationaux, aux principales causes des menaces contre la paix et la sécurité et d'instaurer un environnement dans lequel les citoyens du pays seront assez protégés pour pouvoir contribuer activement à améliorer leurs conditions de sécurité et leur situation sociale et économique.

162. Le plan comprend trois types d'objectifs de référence et d'indicateurs qui serviront à guider la transition : les principaux objectifs de référence, sur lesquels la Mission a un certain contrôle ; les indicateurs contextuels, qui mettent en évidence l'évolution de la situation en matière de paix et de sécurité et les tendances sur lesquelles les parties prenantes locales ont une influence ; les seuils critiques, qui devront conduire l'ONU à suspendre le processus de transition.

2) Aire géographique

163. Il importera que la Mission maintienne une présence politique forte à Kinshasa pour poursuivre son action dans ce domaine et favoriser un environnement propice à la mise en œuvre des principales réformes en matière de gouvernance et de sécurité annoncées à plusieurs reprises par le nouveau gouvernement dans des documents d'orientation et des discours. Par ailleurs, elle devra maintenir sa présence dans les six provinces touchées par le conflit et ne procéder à un retrait progressif qu'en fonction de l'amélioration de la situation en matière de paix et de sécurité. Dans l'ordre, les secteurs prioritaires seront : les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu (niveau de priorité 1), la province de l'Ituri (niveau de priorité 2), la région du Kasai et la province du Tanganyika (niveau de priorité 3). La portée des opérations militaires devra être recalibrée en conséquence, dans le cadre d'un retrait progressif de la région du Kasai et de la province du Tanganyika (première année) et des provinces de l'Ituri (deuxième année) et du Nord-Kivu et du Sud-Kivu (troisième année). Au fur et à mesure de la réduction de ses effectifs et de la superficie de sa zone d'opérations, la Mission devra réajuster le déploiement de la police des Nations Unies, en conservant une capacité d'intervention rapide durant toute la période de transition, dans

l'éventualité de toute situation critique sur le plan de la protection des civils dans une des provinces.

3) Changements structurels

164. Tout en transférant ses responsabilités et en consolidant sa présence, la MONUSCO devrait renforcer la programmation concertée et installer des membres de son personnel dans les locaux des administrations à l'échelon provincial et national afin de donner à ces dernières les moyens d'assumer les tâches relevant de la Mission.

4) Seuils critiques

165. Durant la transition triennale proposée, il conviendra de considérer que les seuils critiques énumérés ci-après justifient la suspension du processus :

- Le gouvernement de coalition devient dysfonctionnel, causant une instabilité politique et empêchant la réalisation du programme politique ;
- Les conditions de sécurité empirent au point qu'une grande partie de la population civile est menacée de subir, notamment, des atteintes systématiques, des actes de violence intercommunautaire à très grande échelle et des déplacements de masse, ainsi que la recrudescence d'activité de groupes armés locaux ou étrangers ;
- Aucune garantie n'est donnée quant à la capacité et la volonté des FARDC de prendre en charge le maintien de la sécurité et la protection des civils dans les provinces dont la force de la MONUSCO doit se retirer et il y a lieu de s'inquiéter sérieusement d'éventuels actes de prédation et de violence ;
- La mise en œuvre énergique des réformes compromettant les intérêts de certains, elle entraîne une vague considérable de défections dans les rangs des FARDC ;
- Il est fait état d'un soutien actif apporté par des pays voisins à des groupes armés présents en République démocratique du Congo ;
- L'épidémie d'Ebola n'est pas endiguée, voire gagne en virulence, davantage de ressources devant par conséquent être mobilisées pour la sécurité des intervenants.

C. Première année

1) Composante civile

166. Outre l'attention qu'elle devra donner à la viabilité de ses activités en vue de l'autonomie future du pays, la composante civile devra également veiller à ce que sa structure et les activités relevant de son mandat reposent sur une stratégie politique clairement définie à l'échelle de la Mission et soigneusement harmonisée avec les priorités politiques nationales.

167. La Division des affaires politiques devra intensifier ses activités d'analyse et d'établissement de rapports sur les questions politiques à Kinshasa. Elle devra mettre au point des stratégies visant à faciliter l'action politique et les missions de bons offices menées par la MONUSCO à l'appui du plan de réformes du gouvernement, tout en cherchant des solutions politiques propres à endiguer l'instabilité dans les régions orientales du pays.

168. Dans un contexte où l'espoir côtoie l'incertitude, la gestion de la transition devra s'appuyer sur l'analyse prévisionnelle, ce qui demandera peut-être à la Mission de centraliser ses capacités en la matière. Il faudra donc réfléchir aux meilleures

manières de coordonner la Division des affaires politiques, la Section des affaires civiles, le Centre d'analyse conjointe de la Mission et le groupe de surveillance des embargos sur les armes, par exemple au moyen du partage de locaux ou de fusions. Cela permettra à la Mission d'élaborer une stratégie politique basée sur une analyse cohérente, de mieux discerner les initiatives politiques propres à renforcer les aspects les plus positifs du scénario optimiste et d'éviter les événements annonciateurs d'une dérive vers le scénario pessimiste.

169. Comme la Mission visera à réduire progressivement sa participation aux activités relatives aux programmes, le Groupe de l'appui à la stabilisation devra commencer à transférer ses responsabilités à l'équipe de pays des Nations Unies au début de 2020. Toutefois, dans l'optique d'une stratégie politique renforcée, la Mission devra retenir à son service un conseiller principal pour les questions de stabilisation au Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour assurer le bon déroulement du transfert. Elle devra également transférer ses activités de programme dans les domaines de la justice, des questions pénitentiaires, de l'enregistrement des armes et de la lutte contre la violence de proximité à l'équipe de pays dans un délai d'un an à compter de l'adoption de son mandat en décembre 2019, tout en conservant les capacités nécessaires pour pouvoir exercer ses bons offices et dispenser des conseils stratégiques aux fins de l'adoption et de la mise en œuvre de réformes.

170. Jusqu'à la fin de son retrait, la Mission devra veiller à l'équilibre des genres dans ses effectifs et domaines de spécialisation.

171. Comme expliqué plus haut, l'information du public et la communication stratégique devront faire partie intégrante de la planification et de l'exécution des activités politiques et du mandat de protection de la Mission. Elles devront aussi guider le transfert progressif et responsable des responsabilités de la Mission aux autorités nationales. Radio Okapi aura un rôle essentiel à jouer à cet égard et devra donc être maintenue en activité jusqu'à la clôture de la Mission. Quelle que soit la façon dont sera organisé le retrait de la MONUSCO, la communication stratégique devra être considérée comme une priorité et intégrée dans toutes les émissions consacrées à la transition, afin que, durant cette période politique charnière, les principaux auditeurs – aux niveaux local (dans le pays ou à l'extérieur), régional et international – reçoivent des informations qui dissipent toute représentation erronée, neutralisent la désinformation et réduisent tout risque d'atteinte à la réputation.

172. Le Bureau des droits de l'homme, la Section de l'appui à la justice et le Groupe de l'administration pénitentiaire devront s'attacher en premier lieu à installer leur personnel dans les locaux des institutions nationales et à créer des équipes mobiles, pour pouvoir assurer un mentorat auprès du personnel des administrations à l'échelon national et provincial et leur dispenser des conseils stratégiques. La Cellule d'appui aux poursuites judiciaires, en particulier, devra transformer ses équipes sédentaires travaillant dans des bureaux locaux en équipes mobiles. Le groupe de surveillance des embargos sur les armes devra former une réserve de formateurs de la police nationale aux techniques d'enregistrement des armes.

173. Comme l'action politique de la Mission et ses activités de protection dépendront largement de la situation en matière de droits de la personne, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme devra conserver une présence importante à Kinshasa et dans les provinces. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme devra également mobiliser des ressources et diversifier les options permettant d'assurer la présence d'entités chargées de la protection des droits de la personne dans le pays après le départ de la Mission. Durant la phase de transition, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme se chargera progressivement de certaines tâches, conjointement avec la Commission nationale des droits de l'homme, tout en

cherchant à obtenir les moyens juridiques, logistiques et financiers nécessaires pour pouvoir maintenir une présence effective et mener des opérations dans les 26 provinces, en particulier celles de l'Est en proie à des troubles.

174. Pour assurer un transfert responsable et durable des tâches susmentionnées et faciliter la transition effective du maintien de la paix à la consolidation de la paix, la Mission s'attachera en priorité, durant la première année, à mobiliser ses ressources pour la facilitation du transfert, notamment au moyen d'une programmation conjointe et du partage de locaux, à l'instar de ce qui a été fait au Libéria. Elle devrait également élaborer, avec l'État congolais, l'équipe de pays et d'autres partenaires, une stratégie conjointe de mobilisation des ressources visant à rendre la transition aussi fluide que possible.

175. Il conviendra également de poursuivre activement la transformation des postes soumis à recrutement international en postes soumis à recrutement local. Puisque la MONUSCO prépare son retrait progressif, il serait contraire au projet de viabilité de pourvoir ces postes en recrutant, sur le plan international, des personnes qui ne sont pas familiarisées avec le contexte local et ne sont pas nécessairement plus compétentes que les membres du personnel recrutés il y a longtemps sur le plan national, qui ont été préparés, formés et parrainés par d'autres membres de la Mission pendant de nombreuses années. La transformation des postes facilitera également le transfert de compétences aux parties prenantes locales. Les discussions concernant l'installation du personnel recruté sur le plan national dans les locaux d'institutions nationales et leur incorporation éventuelle à des organismes publics ou privés devront être entamées durant la première année. Cela permettra également d'atténuer l'incidence économique négative que pourrait avoir la clôture de la Mission, dont il est question plus haut. Il conviendra de tenir compte des principes, des mesures spéciales et des objectifs relatifs à la parité entre les genres dans le cadre de ce processus.

176. Il sera opportun d'accorder une attention particulière aux structures d'appui de la MONUSCO pendant la première année, afin de les rendre plus efficaces et de pérenniser les vingt années d'investissement dans la Mission. À cette fin, la Mission devra analyser l'incidence de son empreinte écologique et économique considérable afin de veiller à ce que le processus de retrait, notamment la cession et le transfert d'actifs, ne soit aucunement préjudiciable.

177. La plupart des points dont il est question ci-dessus devront être inclus dans le pacte de transition pour la pérennisation de la paix susmentionné, qu'il est proposé de mettre en place pour gérer la transition.

178. Pour que la composante civile puisse obtenir les résultats escomptés, l'État congolais, avec l'appui de la Mission, devra s'efforcer d'atteindre les objectifs de référence ci-dessous et de se conformer aux indicateurs y relatifs avant la fin de 2020 :

Principaux objectifs de référence

- Le Gouvernement et l'ONU ont mis au point un pacte de transition pour la pérennisation de la paix, de préférence durant le premier trimestre de 2020 et au plus tard avant la fin du premier semestre.
- L'équipe de pays des Nations Unies a mobilisé des ressources et acquis les compétences spécialisées nécessaires pour prendre en main les activités relatives aux programmes.
- Des équipes mobiles chargées d'appuyer les poursuites judiciaires et l'administration pénitentiaire ont été créées.

- Une stratégie de la société civile axée sur la participation des femmes à la prise de décisions et à l'action locale et nationale a été mise au point.

Indicateurs contextuels

- Un programme national de désarmement, démobilisation et réintégration est en place. Des lois sur la consolidation de l'espace démocratique et sur la protection des organisations de la société civile, des défenseurs et défenseuses des droits de la personne et des médias ont été adoptées.
- Le budget national prévoit le financement de la réforme du secteur de la sécurité, du programme de désarmement, démobilisation et réintégration, du système judiciaire, de l'administration pénitentiaire et du renforcement des capacités de la Commission nationale des droits de l'homme.
- Une stratégie nationale de protection des civils est en place.
- L'épidémie d'Ebola est en voie d'être maîtrisée et la sécurité des acteurs humanitaires et autres intervenants repose de plus en plus sur des stratégies basées sur la coopération des populations locales.
- Des lois et politiques sur les questions de genres et sur la violence sexuelle et fondée sur le genre ont été adoptées.

2) Composante militaire

Réduction de la zone de responsabilité et retrait de la région du Kasai et de la province du Tanganyika

179. Durant la première année, l'effectif maximum de militaires devrait être maintenu, avec quelques ajustements. Afin de gérer les attentes, il conviendra d'indiquer clairement dans le mandat de la Mission que la zone de responsabilité de la composante militaire se limitera aux six provinces touchées par le conflit dans lesquelles des contingents sont déjà déployés et d'expliquer également que les autorités congolaises se chargeront du maintien de la sécurité dans le reste du pays. Le bataillon actuellement basé à Kinshasa pourra être redéployé dans les provinces touchées par le conflit. Des bataillons à déploiement rapide devront couvrir la région du Kasai et la province du Tanganyika. Après douze mois, les conditions de sécurité devraient permettre le retrait des contingents des Nations Unies de cette zone, mais la police des Nations Unies et la composante civile de la Mission devront rester sur place pour assurer la pérennité des progrès faits en matière de stabilisation.

Projection et présence

180. La composante militaire de la Mission devra continuer à associer présence et projection pour protéger les civils, l'objectif étant de transférer progressivement ses responsabilités en la matière aux forces de sécurité de l'État dans la région du Kasai et la province du Tanganyika. Cependant, la MONUSCO devra conserver une capacité d'intervention rapide indépendante durant toute la période de transition afin de pouvoir agir en cas de menaces majeures contre les civils dans les six provinces de sa zone d'opérations.

181. Les 5 bataillons à déploiement rapide dont la Mission est actuellement dotée sont insuffisants par rapport aux 12 jugés nécessaires à l'issue d'évaluations des risques. De nombreuses contraintes logistiques et administratives rendent le déploiement de ces bataillons long et difficile. Si ces obstacles ne sont pas surmontés, la période de transition sera trop courte pour permettre la transformation de bataillons-cadres en bataillons à déploiement rapide ou déployer davantage de bataillons de ce type. La mobilité des bataillons à déploiement rapide devra cependant

être améliorée et les pays fournisseurs de contingents devront respecter les normes applicables aux contingents et fournir des moyens aériens nécessaires. Il faudra également renforcer les capacités des bataillons-cadres sélectionnés et du contingent de réserve afin de les rendre plus performants, de leur permettre d'intervenir plus facilement sur le terrain et de les rendre plus autonomes.

182. Les observateurs militaires pourront être rapatriés progressivement durant la première année, au fur et à mesure que la Mission transfèrera les activités d'analyse, d'alerte rapide et d'établissement de rapports à la composante civile. La MONUSCO devra cependant conserver ses officiers de liaison pour communiquer avec les organismes nationaux chargés de la sécurité.

Options relatives à la brigade d'intervention de la force

183. Comme indiqué plus haut, la brigade d'intervention de la force n'a eu qu'un succès limité depuis qu'elle a contribué à neutraliser le M23 il y a plus de cinq ans. Son mandat n'a pas connu de grands changements depuis, malgré les divers problèmes posés par l'évolution de la situation. En raison des tactiques radicales et asymétriques utilisées par les FDA, de la difficulté d'opérer dans la jungle et des problèmes majeurs liés au commandement et au contrôle unifiés, au renseignement, à l'analyse et à la planification et à la coordination, la brigade d'intervention de la force n'a pas su répondre aux attentes dans le cadre de son mandat actuel.

184. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe chargée de l'examen stratégique invite le Conseil de sécurité à envisager deux options pour l'avenir de la brigade.

185. La première option consisterait à dissoudre la brigade. Cela reviendrait à reconnaître que confier à une composante d'imposition de la paix la responsabilité de mener des opérations offensives contre des groupes armés nébuleux agissant pour le compte de fauteurs de troubles locaux, nationaux ou régionaux est une pratique qui a ses limites dans un contexte de maintien de la paix. Cela permettrait également de signifier que la neutralisation de ces groupes est une obligation souveraine qui incombe à l'armée nationale, la composante militaire de la MONUSCO n'ayant qu'une fonction d'appui à remplir à cet égard.

186. Si les discussions en cours entre les chefs d'état-major généraux du Burundi, de l'Ouganda, de la République démocratique du Congo et du Rwanda devaient aboutir à la création d'un mécanisme de sécurité régional chargé des opérations offensives conjointes ou bilatérales contre les groupes armés étrangers en République démocratique du Congo, la brigade d'intervention sous sa forme actuelle deviendrait superflue. Cependant, la présence dans la même zone d'opérations de forces autres que celles des Nations Unies, qui suivraient des règles d'engagements différentes et relèveraient d'une autre chaîne de commandement, engendrerait de la confusion et pourrait avoir des incidences négatives sur la protection des civils.

187. La première option créerait sans doute un vide sécuritaire, enhardirait les groupes armés et mettrait la population civile en danger. Dans le cadre de consultations tenues à Beni, des groupes de la société civile ont vivement recommandé à la MONUSCO de durcir sa posture pour neutraliser les groupes responsables des attaques quotidiennes contre la population et de faire passer ces interventions avant le développement ou les projets humanitaires. Comme l'a fait valoir un participant consulté, « à quoi bon construire des écoles si les enfants se font massacrer ». Les groupes de la société civile ont insisté sur le fait que si la présence de la MONUSCO ne servait pas à protéger réellement les civils, elle n'avait qu'à partir, car la protection était la seule chose qu'ils attendaient d'elle.

188. La première option irait également à l'encontre des souhaits exprimés par les principaux dirigeants politiques et les autres parties prenantes nationales, notamment

les acteurs de la société civiles, lors de consultations. Tous ont insisté, pour des raisons différentes, sur le fait que la brigade, malgré ses faiblesses, restait une force de dissuasion et devait donc être la dernière composante de la Mission à se retirer.

189. La seconde option consisterait à maintenir la brigade d'intervention en activité et à la doter des capacités qui lui permettraient d'appuyer efficacement les opérations offensives dirigées par les FARDC. Les pays de la SADC fournissant des contingents ont pris note du fait qu'il fallait renforcer les capacités de la brigade d'intervention pour lui permettre de fonctionner de manière adéquate. Cette option exigerait que la planification et la hiérarchisation des opérations soient confiées à des contingents et des officiers d'état-major particulièrement chevronnés et que soient renforcées les capacités de la brigade d'intervention en matière d'analyse de la situation et de renseignement, ainsi que ses fonctions de commandement et de contrôle. Par ailleurs, la brigade aurait besoin d'un appui médical et logistique et de moyens aériens. Si cette option était retenue, il serait envisageable d'élargir le groupe de pays qui contribuent à la brigade d'intervention pour y inclure d'autres pays de la SADC. Dans le même temps, l'État devrait instaurer les conditions politiques, financières et opérationnelles permettant aux FARDC d'assumer la responsabilité principale de la neutralisation des forces hostiles et de la protection des civils. Les opérations conjointes MONUSCO-FARDC seraient toujours menées dans le respect de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes.

190. Toutefois, cette option comporterait un risque majeur car, si la brigade d'intervention était renforcée, d'aucuns pourraient attendre d'elle qu'elle mène ou appuie seule des opérations anti-terroristes. En effet, des dirigeants congolais ont, avec une certaine adhésion régionale et internationale, désigné les FDA comme organisation terroriste entretenant des liens avec des groupes terroristes extérieurs, malgré le manque de preuves permettant d'étayer cette allégation. Cette déclaration renforcera les hypothèses erronées concernant les menaces contre la sécurité en République démocratique du Congo, comme indiqué plus haut. S'il est vrai que les FDA usent de tactiques de guérilla contre les civils pour instiller la terreur, le fait de les désigner comme une organisation terroriste perpétue l'idée fautive selon laquelle elles ne peuvent être neutralisées que par une action militaire. Or, au fil des ans, elles ont été affublées de toutes sortes de dénominations au gré des divers intérêts politiques et économiques locaux ou régionaux.

191. Si des pressions étaient exercées sur la MONUSCO pour qu'elle choisisse la seconde option, elle serait plus tard inévitablement poussée à justifier le recours à la violence comme moyen de parvenir à la paix lorsqu'elle se dérobe. De plus, la seconde option pourrait s'avérer contre-productive si elle provoquait des représailles contre les civils, comme tel a déjà été le cas. Pareille situation empêcherait la Mission de consacrer le temps et l'énergie nécessaires à l'élaboration de solutions politiques à la menace posée par les groupes armés. De plus, cela l'empêcherait de se concentrer sur l'aide qu'elle apporte au pays pour remédier aux déficiences institutionnelles et économiques et aux carences de gouvernance qui sont à l'origine de l'insécurité endémique dans l'est du pays. Pire encore, si la Mission se laissait entraîner dans des opérations anti-terroristes, sa performance d'ensemble durant la phase de transition serait largement jugée à l'aune des résultats d'une seule tâche ingrate, ce qui irait à l'encontre de la doctrine fondamentale du maintien de la paix.

192. Compte tenu de ce qui précède, et si le Conseil de sécurité envisage de choisir la seconde option, il est recommandé de ne renouveler le mandat de la brigade d'intervention que pour un an, en précisant expressément qu'elle ne sera plus tenue de mener d'opérations offensives unilatérales, sauf si une situation de crise pour la

protection des civils se déclare dans la zone d'opérations de la Mission et que les forces de l'État n'ont pas les moyens ou la volonté d'intervenir.

193. L'évolution de la dynamique du conflit et les progrès accomplis par rapport aux objectifs de référence et aux indicateurs ci-dessous à la fin de la première période d'un an devront permettre au Conseil de sécurité, en consultation avec les pays de la SADC fournisseurs de contingents, de prendre une décision quant à l'avenir de la brigade d'intervention de la force, dans le contexte du retrait progressif de la MONUSCO :

Principaux objectifs de référence

- La brigade d'intervention a remédié aux carences de capacités, de commandement et de contrôle qui ont entravé son fonctionnement et est en mesure d'appuyer efficacement les stratégies politiques nationales régissant le dialogue avec les groupes armés.
- Les opérations militaires contre les groupes armés à neutraliser en priorité, ainsi que le dialogue politique, ont conduit à une vague de désarmement et permis de réduire le nombre des groupes les plus dangereux et leur niveau d'activité.

Indicateurs contextuels

- L'administration congolaise a appliqué les principales dispositions de la loi de programmation militaire, qui vise notamment à créer les conditions minimales permettant aux FARDC de mener des opérations offensives responsables et efficaces.
- Le Gouvernement a pris les premières mesures visant à réduire drastiquement l'influence des militaires, des acteurs politiques et des éléments du secteur privé qui exploitent les groupes armés aux fins de leurs intérêts économiques et politiques.
- Le Gouvernement a pris de nouvelles mesures concrètes pour honorer ses engagements au titre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération.
- Les pouvoirs publics ont recruté et formé une brigade à déploiement rapide capable de neutraliser des groupes armés afin d'appuyer la mise en œuvre d'une stratégie politique dans la région du Kasaï et la province du Tanganyika.
- Le nombre de violations des droits de la personne a baissé, en particulier celles commises par les FARDC.

3) Composante Police

194. La composante Police jouera un rôle essentiel dans la transition générale consistant à : donner la priorité aux stratégies dirigées par des civils ; réduire l'empreinte militaire de la Mission ; intensifier le renforcement des capacités ; appuyer l'instauration de la confiance entre l'État et la population. Elle peut contribuer à apaiser les tensions intercommunautaires, représenter un important facteur de dissuasion et intervenir dans les zones urbaines pour protéger les civils dans les provinces d'où la force s'est retirée. Elle peut aussi aider la police nationale à améliorer plus vite ses performances et à accélérer l'adoption des réformes nécessaires, au moyen de mentorat et de conseils stratégiques.

195. L'équipe chargée de l'examen stratégique recommande par conséquent que, pendant la première année de la transition, les Nations Unies maintiennent une présence policière à Kinshasa et dans les six secteurs touchés par le conflit. Il convient

de reconfigurer la composante de façon à augmenter sa capacité de protéger les civils à l'appui de la police nationale et à réorienter ses activités de renforcement des capacités sur le mentorat stratégique et les compétences spécialisées, en recourant davantage au partage des locaux.

196. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe chargée de l'examen stratégique propose deux options pour examen.

197. La première option consisterait à renforcer l'effectif maximum autorisé de la police, pour faire passer de 1 050 à 1 760 le nombre de membres des unités de police constituées et de 391 à 591 celui des policiers hors unités constituées.

198. Ce renforcement permettrait à la police des Nations Unies de dispenser davantage de formation aux agents de la police nationale de niveau intermédiaire et chevronné et d'aider l'inspection générale de la police nationale à assurer un contrôle effectif et mieux faire appliquer le principe de responsabilité. La police nationale a besoin de compétences spécialisées dans les domaines suivants : élaboration de programmes de formation, techniques d'investigation, maîtrise des foules, police de proximité, éthique et déontologie, gestion des ressources, sécurité des prisons, police aux frontières, trafic d'armes et de munitions, protection des sites d'extraction minière et des ressources naturelles. Le renforcement des effectifs de la police des Nations Unies permettrait d'élargir le partage de locaux, de multiplier les activités de mentorat et de renforcement des capacités et de surveiller rigoureusement les violations, aux côtés des sections techniques de la Mission dans la zone d'opérations. Cette solution permettrait également à la police des Nations Unies de maintenir et reproduire les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité, ce qui contribuerait à restaurer la confiance entre la police nationale et la population locale. Dans le même temps, cela lui assurerait un appui additionnel pour les interventions relatives à la maladie à virus Ebola, sans compromettre sa capacité de soutenir la police nationale.

199. Pendant le départ progressif de la force militaire de la Mission de la région Kasai et du Tanganyika, la première option donnerait également à la police des Nations Unies la possibilité de maintenir une présence dans ces provinces, où la menace de violence intercommunautaire généralisée demeure un sujet de préoccupation. La police des Nations Unies travaillerait avec les autorités congolaises dans ces zones pour protéger les civils, soutenir la police de proximité et favoriser le dialogue stratégique, notamment avec les populations locales et les pouvoirs publics.

200. La deuxième option consisterait à augmenter l'effectif autorisé de 391 à 591 policiers hors unités constituées.

201. Les policiers hors unités constituées seraient chargés du partage des locaux à des fins opérationnelles, du renforcement des capacités et de la confiance, de l'appui aux stratégies opérationnelles en vigueur en matière de lutte contre l'insécurité et de la participation aux programmes de police de proximité et de protection des civils, en coordination avec les unités constituées disponibles. La deuxième option ne permettrait pas d'appliquer les stratégies opérationnelles intégrées à de nouvelles zones urbaines. En raison du manque de ressources, une des deux unités de police constituées de Kinshasa serait transférée dans l'est du pays. Cela représente le minimum de ressources policières nécessaires pour continuer à faciliter la transition, en fournissant un appui de base à la police nationale, principale responsable de la sécurité publique et de la protection des civils.

202. La première option ne devrait être envisagée qu'à la fin de 2020, après évaluation des conditions de sécurité sur le terrain et des progrès accomplis par les pouvoirs publics au regard des objectifs de référence et indicateurs ci-après :

Principaux objectifs de référence

- La responsabilité de six des huit stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité a été transférée à la police nationale, qui continue à en assurer la mise en œuvre.

Indicateurs contextuels

- Le plan d'action quinquennal de réforme de la police nationale est en place, son budget a été adopté et sa mise en œuvre est engagée.
- Les tâches de la police nationale, des FARDC et de la Garde républicaine ayant été séparées, les fonctions de maîtrise des foules sont désormais démilitarisées.
- Le nombre de violations des droits de la personne a baissé, en particulier celles commises par la police nationale.
- Les atteintes aux droits de la personne, notamment les cas de violence sexuelle, font effectivement l'objet d'enquêtes, de poursuites et de condamnations.

D. Deuxième année

203. Il conviendra de procéder à une évaluation à la fin de l'année 2020, afin de constater : les progrès accomplis au regard des objectifs de référence et des engagements nationaux ; l'évolution des menaces pesant sur la paix et la sécurité en République démocratique du Congo et dans la région ; la performance d'ensemble de la Mission, qui a récemment fait l'objet d'une évaluation exhaustive³⁵. L'action politique et les activités de protection des civils resteront les priorités de la Mission dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. La composante militaire se sera progressivement retirée du Tanganyika et de la région du Kasai, tandis que les composantes civile et policière continueront de couvrir les six provinces, avec pour objectif de quitter le Tanganyika et la région du Kasai d'ici à la fin de 2021.

4) Composante civile

204. Le maintien de la présence de civils dans la région du Kasai et la province du Tanganyika pendant la deuxième année de la période de transition permettrait à la Mission de : maintenir et consolider les progrès faits en termes de stabilisation ; appuyer le dialogue et la collaboration politique pour prévenir les violences intercommunautaires et renforcer la cohésion sociale ; aider l'État à mener à bien la procédure de désarmement, démobilisation et réintégration. Au fur et à mesure que la plupart des activités de programme de la MONUSCO seront transférées à l'équipe de pays des Nations Unies et à d'autres partenaires, la composante civile de la Mission intensifiera ses activités de mentorat de haut niveau et dispensera des conseils stratégiques aux parties prenantes nationales, en mettant un accent croissant sur l'appui politique aux mécanismes de contrôle et d'application du principe de responsabilité. Il y aura davantage d'arrangements de partage des locaux et la transformation des postes soumis à un recrutement international en postes soumis à recrutement national se poursuivra. La plupart des dispositifs de protection des civils seront gérés conjointement avec les parties prenantes nationales dans la perspective de la mise en place d'une solide stratégie nationale de protection dirigée par les pouvoirs publics.

³⁵ Alexandra Novosseloff *et al.*, *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC/MONUC – MONUSCO* (Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2019).

205. La rationalisation des activités permettra de regrouper les tâches de la composante civile autour de trois grands piliers : le dialogue et la collaboration politique, y compris concernant les affaires politiques, les affaires civiles, la réforme du secteur de la sécurité et le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration ; les droits de la personne, notamment les travaux relatifs à la protection de l'enfance et aux violences sexuelles commises en période de conflit ; l'état de droit, notamment au regard de l'appareil judiciaire et pénitentiaire.

206. Des équipes mobiles permettront à la Mission de multiplier ses activités de mentorat et d'élargir son action politique dans les six provinces et de mettre en œuvre le programme prévu par la force en matière de protection des civils. Aux fins de sa mobilité, la Mission aura besoin de davantage de moyens aériens et d'appui dans les domaines du génie et de la logistique.

Principaux objectifs de référence et indicateurs contextuels

- Dans le cadre du processus national de désarmement, démobilisation et réintégration, l'enregistrement des ex-combattants se poursuit et des solutions de réintégration viables sont mises au point.
- La réforme du secteur de la sécurité et la réforme du système judiciaire et de l'administration pénitentiaire se poursuivent.
- Une législation visant à consolider l'espace démocratique et protéger les organisations de la société civile, les défenseuses et défenseurs des droits de la personne et les médias est adoptée et son application a commencé, le nombre de violations des droits de la personne étant en baisse.
- Les interventions des autorités en cas de violences sexuelles se sont multipliées.
- Les acteurs de la société civile ont de plus en plus de possibilités de tenir les autorités comptables de leurs actes. Des mécanismes de réconciliation intercommunautaire sont en place dans la plupart des territoires des six zones touchées par le conflit.
- La participation des femmes dirigeantes et des réseaux et organisations de femmes aux mécanismes locaux, provinciaux et nationaux s'est accrue.
- Des responsables de l'appareil judiciaire sont présents dans les principaux pôles urbains de la région du Kasaï et la province du Tanganyika.
- La Commission nationale des droits de l'homme a étendu sa présence à la région du Kasaï et au Tanganyika.
- Les autorités nationales garantissent un accès sans entrave aux agents humanitaires.
- L'épidémie d'Ebola est maîtrisée et la sécurité des acteurs humanitaires et autres intervenants repose de plus en plus sur des stratégies basées sur la coopération des populations locales.

5) Composante militaire

Retrait progressif de l'Ituri

207. La force aura quitté la région du Kasaï et le Tanganyika en décembre 2020 et se concentrera sur les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri en 2021.

208. Un bataillon à déploiement rapide et un bataillon d'infanterie couvriront l'Ituri tout au long de l'année 2021 pour assurer un filet de sécurité et instaurer un environnement favorable à la mise en place des institutions de l'État et à la conduite

des activités de consolidation de la paix et de protection. À la fin de 2021, les conditions de sécurité devraient être réunies pour permettre aux troupes des Nations Unies de quitter l'Ituri, la composante civile de la Mission et la police des Nations Unies restant sur place pour maintenir la stabilité acquise.

209. Si le Conseil de sécurité décide de maintenir la brigade d'intervention de la force pendant une année, il devra évaluer, en consultation étroite avec la SADC, si son mandat devra être renouvelé par la suite, en fonction des conditions sur le terrain et des critères de performance arrêtés. Si la brigade est maintenue, elle continuera à appuyer les opérations offensives dirigées par les FARDC contre les groupes armés à neutraliser en priorité et constituera pour la Mission une capacité de réaction rapide indépendante à laquelle elle pourra recourir en cas de menace imminente contre les civils.

210. Si le Conseil de sécurité décide de mettre fin au mandat de la brigade d'intervention de la force, les opérations conjointes contre les groupes armés cesseront. Les bataillons à déploiement rapide et les brigades-cadres restantes continueront de protéger les civils et de renforcer leurs capacités de projection afin de limiter le vide sécuritaire que le retrait de la force pourrait créer. Les capacités facilitatrices, telles que les moyens aériens et le génie, devront être encore renforcées.

Principaux objectifs de référence et indicateurs contextuels

- La brigade d'intervention est en mesure d'appuyer des stratégies nationales de dialogue avec les groupes armés, reposant sur un solide fondement politique.
- Les opérations militaires contre les groupes armés à neutraliser en priorité, assorties d'un dialogue politique, ont conduit à une vague de désarmement et ont permis de réduire le nombre des groupes les plus dangereux ainsi que leur niveau d'activité.
- En Ituri, les pouvoirs publics ont recruté et formé une brigade à déploiement rapide capable de neutraliser des groupes armés afin d'appuyer la mise en œuvre d'une stratégie politique.
- Le Gouvernement a pris des mesures pour réduire drastiquement l'influence des militaires, des acteurs politiques et des éléments du secteur privé qui exploitent les groupes armés aux fins de leurs intérêts économiques et politiques.
- Le Gouvernement a pris de nouvelles mesures concrètes pour honorer ses engagements au titre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération.
- Le nombre de violations des droits de la personne a baissé, en particulier celles commises par les FARDC.

6) Composante Police

Retrait progressif de la région du Kasai et du Tanganyika

211. Le retrait progressif de la police des Nations Unies de la région du Kasai et du Tanganyika devrait être terminé d'ici à la fin de 2021, des unités de police constituées devant être affectées en Ituri et dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Ce retrait devrait être effectué en fonction des objectifs et indicateurs ci-après :

Principaux objectifs de référence et indicateurs contextuels

- La police nationale a été déployée dans les principaux pôles urbains de la région du Kasai et du Tanganyika.

- La police nationale assume la responsabilité de la sécurité et l'ordre public dans les zones urbaines de la région du Kasaï et du Tanganyika.
- Les plans de recrutement, de formation et de retraite de la police nationale sont en place et l'administration de la police est effectivement restaurée.
- La responsabilité des huit stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité a été transférée à la police nationale, qui continue à en assurer la mise en œuvre.
- Les autorités provinciales ont mis en place des plans provinciaux clairs pour améliorer la sécurité et protéger les civils dans la région du Kasaï et le Tanganyika. Le nombre de violations des droits de la personne a baissé, en particulier celles commises par la police nationale.

E. Troisième année

212. L'année 2022, qui sera la troisième et dernière de la transition, sera consacrée à la préparation du retrait de la MONUSCO, tel que prévu par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1925 (2010), une présence des Nations Unies pouvant éventuellement lui succéder (voir section F ci-dessous). La transition et la clôture exigent des capacités ciblées et toute l'attention de la Mission. La fermeture d'une mission de maintien de la paix multidimensionnelle qui, à ce stade, sera restée 23 ans dans le pays, demandera des ressources et un appui logistique considérables, en particulier des moyens aériens.

1) Composante civile chargée des activités de fond

213. En 2022, la MONUSCO maintiendra à Kinshasa une forte présence civile dont les activités seront axées sur le dialogue politique, la réforme de la gouvernance et les droits de la personne, ainsi qu'une présence civile dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu pour poursuivre l'action relative aux menaces pesant sur la paix et la sécurité, à l'appui du programme du Gouvernement congolais en matière de paix et de sécurité. Toutes les activités de programme auront été transférées aux pouvoirs publics, à l'équipe de pays des Nations Unies ou à d'autres partenaires. La composante civile axera ses activités sur les bons offices, le mentorat de haut niveau, les droits de la personne et l'analyse afin de contribuer à la réforme de la gouvernance et d'appuyer les initiatives gouvernementales visant à créer un environnement propice à la protection des civils et à la pérennisation de la paix. L'équilibre des genres dans les effectifs et domaines de spécialisation sera maintenu dans une proportion correspondant à la présence de la Mission. Le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme deviendra un bureau à part entière du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Service de la lutte antimines de l'ONU deviendra membre de l'équipe de pays des Nations Unies³⁶. Une étude de cadrage minutieuse devra être demandée au début de l'année 2022 afin d'envisager les moyens de préserver l'héritage de Radio Okapi après le départ de la Mission.

Principaux objectifs de référence et indicateurs contextuels

- Dans le cadre du processus national de désarmement, démobilisation et réintégration, l'enregistrement des ex-combattants s'est poursuivi et des solutions de réintégration viables ont été mises au point.

³⁶ Le Service de la lutte antimines estime qu'une fois le conflit terminé, trois équipes chargées de la contamination résiduelle pendant 10 ans suffiront.

- Les réformes se poursuivent dans le secteur de la sécurité, le système judiciaire et l'administration pénitentiaire. Un système de paiement fiable des FARDC et de la police nationale est opérationnel.
- Une législation visant à consolider l'espace démocratique et protéger les organisations de la société civile, les défenseuses et défenseurs des droits de la personne et les médias est appliquée, le nombre de violations des droits de la personne ayant diminué en conséquence.
- La législation et les politiques relatives aux questions de genre sont adoptées et appliquées, y compris celles qui concernent les violences sexuelles et fondées sur le genre et la représentation et la contribution des femmes dans toutes les structures de gouvernance et de prise de décision.
- La participation des femmes dirigeantes et des réseaux et organisations de femmes aux mécanismes locaux, provinciaux et nationaux est systématique. Les acteurs politiques se sont mis d'accord sur l'organisation des élections sans recourir à la violence et ont adopté un code de conduite propre à instaurer un environnement dans lequel les femmes sont protégées ainsi que des quotas de représentation des femmes.
- Les atteintes aux droits de la personne, notamment les cas de violence sexuelle, font systématiquement l'objet d'enquêtes, de poursuites et de condamnations.
- Des responsables de l'appareil judiciaire sont présents dans les principaux pôles urbains des six provinces touchées par le conflit.
- La Commission nationale des droits de l'homme a étendu sa présence aux six provinces touchées par le conflit.
- Les autorités nationales garantissent un accès sans entrave aux agents humanitaires.
- Les grandes crises humanitaires ont été maîtrisées et les agents humanitaires et autres intervenants peuvent de plus en plus s'appuyer sur des stratégies faisant intervenir la coopération des populations locales aux fins de leur propre sécurité.

2) Personnel en tenue

214. La force ne maintiendra de présence que dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. Si la brigade d'intervention de la force est maintenue, le Conseil de sécurité pourra envisager de la réduire à deux bataillons tout en conservant d'importants moyens aériens, en fonction de l'évolution des conditions de sécurité et des performances des FARDC. La composante Police aura quitté la région du Kasai et le Tanganyika d'ici à la fin de 2021. Tout au long de l'année 2022, la police des Nations Unies restera dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, tout en continuant à assurer le mentorat de haut niveau et à fournir des conseils stratégiques à Kinshasa.

Principaux objectifs de référence et indicateurs contextuels

- Les pouvoirs publics de la République démocratique du Congo continuent d'appliquer des stratégies nationales concernant les groupes armés, reposant sur un solide fondement politique.
- Les pouvoirs publics ont déployé une brigade à déploiement rapide capable de neutraliser des groupes armés afin d'appuyer la mise en œuvre d'une stratégie politique dans l'est du pays.

- Le Gouvernement a drastiquement réduit l'influence des militaires, des acteurs politiques et des éléments du secteur privé qui exploitent les groupes armés aux fins de leurs intérêts économiques et politiques.
- Le Gouvernement a pris de nouvelles mesures concrètes pour honorer ses engagements au titre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération.
- Le nombre de violations des droits de la personne a baissé, en particulier celles commises par les FARDC et la police nationale, et la population témoigne une confiance accrue aux acteurs étatiques chargés de la sécurité.
- La police nationale est en charge de toutes les stratégies opérationnelles de lutte contre l'insécurité et a enregistré de bons résultats dans des secteurs où les stratégies ont été appliquées.
- Les autorités provinciales ont mis en place des plans provinciaux clairs pour améliorer la sécurité et protéger les civils dans l'est du pays.

9) Composante Appui

215. La gestion des ressources humaines pendant la transition sera essentielle pour retenir des effectifs motivés et garantir que la transition sera menée de façon responsable. La question du personnel recruté sur le plan national, en particulier, doit être abordée avec soin, comme expliqué plus haut. Les administrateurs de la MONUSCO recrutés sur le plan national ont acquis des compétences considérables et constituent une ressource précieuse pour aider le pays à conserver les progrès réalisés dans les domaines de la paix et de la stabilisation et pour transférer les connaissances, les bonnes pratiques et les leçons à retenir et assurer que le meilleur parti sera tiré du legs de la Mission. Tout au long de la transition, et en particulier pendant la troisième année, la Mission aura étudié de nouvelles options viables et responsables pour retenir le personnel recruté sur le plan national, ainsi que les possibilités d'emploi qui permettraient de renforcer les capacités nationales et de consolider les progrès réalisés dans le maintien de la paix et d'en tirer le meilleur parti, après le retrait de la Mission.

216. À la fin de la troisième année de la transition, il conviendra de mener une évaluation approfondie des risques résiduels et des possibilités afin de déterminer à quel point les parties prenantes nationales et régionales sont prêtes à agir pour surmonter pleinement les obstacles à la paix et à la sécurité dans le pays. En fonction des résultats de l'évaluation, et en s'appuyant sur les enseignements tirés des précédentes transitions du maintien de la paix, le Conseil de sécurité, en consultation étroite avec les autorités nationales, pourra déterminer s'il est nécessaire qu'une présence des Nations Unies succède à la MONUSCO dans le pays.

F. Présence des Nations Unies éventuellement chargée de succéder à la Mission

217. S'il résultait de l'évaluation susmentionnée qu'une présence des Nations Unies devait succéder à la Mission dans le pays, le Conseil de sécurité pourrait envisager la mise en place d'une mission politique spéciale, dont les composantes chargées des questions politiques, du maintien de la paix et des droits de la personne pourraient aider la République démocratique du Congo à préserver les acquis et prévenir la résurgence du conflit. La mission qui prendrait la succession pourrait compter un groupe réduit de conseillers militaires, policiers et civils pour aider les acteurs nationaux à poursuivre les réformes de la gouvernance et du secteur de la sécurité

qu'ils auraient entreprises pour faire résolument avancer le pays vers une paix et un développement durables.

VIII. Observations

218. Il est fort possible que la République démocratique du Congo soit arrivée à un tournant prometteur, à la suite du transfert exceptionnellement pacifique des pouvoirs survenus après la dernière élection présidentielle. L'espoir suscité par les premières mesures prises par M. Tshisekedi est palpable, et le peuple congolais a bien conscience qu'il ne suffit pas d'annoncer des promesses de réforme mais que le moment est venu de faire bénéficier les citoyens des retombées positives de la paix et du développement. Outre ces tendances favorables, les décisions récemment prises par les dirigeants régionaux s'annoncent prometteuses pour la paix et la stabilité de la région des Grands Lacs et au-delà. Nonobstant les risques et menaces qui persistent, un horizon de possibilités s'est ouvert. La transition triennale proposée dans le présent rapport devrait être considérée comme une petite portion d'un trajet encore bien long.

219. L'équipe chargée de mener l'examen stratégique indépendant tient à transmettre les messages complémentaires ci-après.

220. Le conflit violent n'est pas inévitable en République démocratique du Congo. Il résulte de décisions délibérément prises par les élites politiques et de profonds déséquilibres socioéconomiques et de défauts de gouvernance qui n'ont cessé de s'aggraver pendant des décennies. Plutôt que de continuer de traiter les symptômes causés par ces déficiences persistantes, la MONUSCO devrait mettre l'action politique au cœur de ses efforts visant à aider le pays à maintenir et appliquer le programme national qui pourra l'amener de la stabilisation à la paix effective et au développement.

221. Le République démocratique du Congo n'est pas une page blanche et son peuple n'est pas un « projet ». Loin de n'avoir que des besoins, ce pays dispose également de formidables capacités. Le nouvel éventail d'outils et d'approches proposé dans le présent rapport cherche à tirer parti des moyens et des connaissances du peuple congolais et à introduire une dimension de durabilité et d'autonomisation dans toutes les activités que la MONUSCO entreprendra à partir de maintenant.

222. Le Conseil de sécurité a demandé que le plan de retrait de la Mission soit responsable et durable. C'est aux dirigeants congolais qu'il incombe au premier chef de créer les conditions d'une telle stratégie. Les objectifs de référence et les tâches prioritaires sont formulés dans le but de les aider à s'acquitter de cette responsabilité. Aucune solution militaire ne permettra de régler le problème de la pléthore de groupes armés présents dans l'est de la République démocratique du Congo. Il peut en effet être nécessaire d'exercer une pression militaire à l'appui des FARDC, mais seulement dans le cadre d'une stratégie politique nationale et régionale. C'est dans cette perspective qu'il faut considérer la fin des opérations offensives unilatérales de la brigade d'intervention de la force, à l'exception des situations où les civils font face à des menaces majeures.

223. Les Nations Unies n'abandonnent pas la République démocratique du Congo. Après 20 ans de travaux axés sur le maintien de la paix, elles s'engagent sur une voie résolument nouvelle, vers des stratégies de fermeture de la mission et des activités tournées vers l'espace intérieur. L'objectif ultime de la transition proposée est de promouvoir des politiques dirigées par le pays, qui instaureront un environnement favorable et sûr pour les Congolais et leur permettront de subvenir à leurs besoins de base et d'exercer leurs droits fondamentaux.

224. L'équipe chargée de l'examen stratégique invite le Conseil de sécurité à envisager, sur la base de ce qui a été proposé, les modalités qui permettront le mieux d'atteindre cet objectif, en tenant compte des nombreux risques existants et des habitudes profondément ancrées de prédation et de violence qui ont causé des décennies de souffrances inouïes. Faute de vigilance, ces risques pourraient conduire à de graves revers.

225. Un retrait précipité, motivé par des raisons budgétaires, serait un choix désastreux, qui ruinerait probablement deux décennies d'investissement dans le maintien de la paix. Il est donc impératif que, dans ses délibérations sur l'avenir de la MONUSCO, le Conseil de sécurité recherche le juste équilibre entre ce qu'exige la réalité du terrain et ce que permettent les intérêts divergents de ses membres.

226. La République démocratique du Congo a le potentiel de devenir un pays champion de la paix et de la prospérité partagée. En cette période charnière, la communauté internationale devrait se tenir à ses côtés pour l'aider à concrétiser ce potentiel.
