

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
4 mai 2011

Original : français

**Lettre datée du 2 mai 2011, adressée au Secrétaire
général par le Représentant permanent de la France
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

J'ai l'honneur de vous informer que, pendant la présidence de la France, le Conseil de sécurité doit tenir, le lundi 18 mai 2011, un débat sur la situation concernant la République démocratique du Congo. La France a établi un papier de cadrage qui contribuera à orienter les discussions (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité au titre de la question intitulée « La situation concernant la République démocratique du Congo ».

(Signé) Gérard Araud



**Annexe à la lettre datée du 2 mai 2011 adressée
au Secrétaire général par le Représentant permanent
de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Papier de cadrage

**La situation concernant la République démocratique
du Congo**

La présence des Nations Unies en République démocratique du Congo est ancienne. La mission d'observation de 500 hommes, mise en place en 1999, est devenue l'une des plus grandes opérations de maintien de la paix. Elle comprend de multiples dimensions : protection des civils, appui à la réforme des secteurs de la sécurité, renforcement des institutions. Le rôle d'une opération de maintien de la paix comme la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) est d'agir dès le début de la phase de sortie de crise puis d'amorcer les activités de stabilisation, créant les conditions d'un développement plus durable.

Depuis l'adoption de la résolution 1925 (2010) en mai 2010, un accent particulier a donc été mis sur les activités de stabilisation et de consolidation de la paix, qui constituent désormais le deuxième axe du mandat, après la protection des civils. En République démocratique du Congo, la stabilisation est bien l'objectif de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation et du plan de stabilisation et de reconstruction mis en place par les acteurs internationaux et le Gouvernement congolais, avec le soutien de la MONUSCO. D'autres acteurs, tels que les banques de développement, les fonds et programmes des Nations Unies, les donateurs bilatéraux ou régionaux, sont chargés de poursuivre les efforts sur le moyen et long terme pour assurer le développement du pays.

Le contexte du débat au Conseil de sécurité que la France souhaite organiser est celui d'une stabilisation progressive de la République démocratique du Congo. Ce débat devrait permettre de faire un bilan partagé entre les autorités congolaises et la communauté internationale et d'aborder quatre questions essentielles pour la stabilisation en République démocratique du Congo :

1. **Sur le plan de la sécurité** : L'est du pays reste fragile et concentre l'essentiel de la problématique sécuritaire. À l'ouest, cependant, la province de l'Équateur n'est pas épargnée et est un sujet de préoccupation : en 2009, 120 000 personnes ont fui cette région vers la République du Congo voisine. Quelles actions devraient être menées pour consolider la sécurité, en particulier dans l'est de la République démocratique du Congo?

2. **Sur le plan du processus électoral** : Les élections présidentielle et législatives représentent la prochaine échéance majeure : elles sont une condition nécessaire de la consolidation de l'autorité de l'État. De quelle manière la communauté internationale et la MONUSCO peuvent-elles contribuer à l'organisation, par le Gouvernement congolais, d'un futur cycle électoral libre et transparent qui doit commencer en novembre 2011?

3. **Sur le plan de la gouvernance et du renforcement des institutions** : Quelles sont les prochaines étapes nécessaires pour consolider les institutions

démocratiques et l'autorité de l'État dans tout le pays, et plus particulièrement dans l'est?

4. **Sur le plan du développement économique** : Pour garantir la stabilisation à long terme de la République démocratique du Congo, il faut une véritable croissance économique. Comment jeter les bases d'un développement économique à long terme?

1. Quelles actions devraient être menées pour consolider la sécurité, en particulier dans l'est de la République démocratique du Congo?

Comme le soulignait le Secrétaire général dans son rapport au Conseil de sécurité en mars 2010, la situation sécuritaire dans l'ensemble du pays s'est nettement améliorée ces dernières années : 8 des 11 provinces sont sorties du conflit et ont connu de nets progrès, compte tenu des défis immenses auxquels elles ont dû faire face.

Pour autant, à l'ouest, la province de l'Équateur a connu en 2009 des troubles entraînant le départ de 120 000 réfugiés en République du Congo, qui représentent un quart des réfugiés à l'extérieur des frontières de la République démocratique du Congo. Cette instabilité est une source de préoccupation.

Des tensions persistent, en particulier à l'est, malgré le processus d'intégration du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP). La question sécuritaire y est associée à la persistance de l'action des groupes rebelles, mais aussi aux comportements de certains membres de l'armée régulière, notamment ceux issus de groupes armés. Elle appelle des réponses à la fois militaires, politiques et institutionnelles :

- Sur le plan militaire, la lutte contre les rebelles des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) donne des résultats significatifs. Les FDLR tentent de maintenir leurs capacités militaires par une violence croissante et la conclusion d'alliances de circonstance. Les succès obtenus ces derniers mois par le programme de désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration laissent toutefois les Nations Unies « raisonnablement optimistes » quant aux chances de progrès. D'autres groupes armés, dont les combattants viennent d'Ouganda et du Burundi, en particulier la LRA dont les activités en 2011 ont déplacé de nouveau plus de 30 000 personnes en République démocratique du Congo, sont encore actifs. La stabilité de l'est de la République démocratique du Congo constitue ainsi une question politique qui doit être envisagée à l'échelle régionale;
- L'intégration accélérée des rebelles du CNDP dans l'armée régulière et la Police nationale conduite en 2009 n'a toutefois pas permis de véritable « brassage », qui aurait conduit à la vérification du passé des miliciens et à leur répartition dans l'ensemble du pays. Fort de sa bonne organisation, l'ancien groupe rebelle possède une forte capacité d'influence que la prise de contrôle de certaines ressources minières, malgré les mesures d'interdiction d'exploitation prises par le Gouvernement congolais jusqu'à mars 2011, a encore renforcée. La poursuite des discussions politiques apparaît nécessaire pour trouver une solution durable et stable;

– Sur le plan institutionnel, le renforcement de la sécurité à l'est de la République démocratique du Congo, mais aussi dans l'ensemble du pays, passe par le renforcement des capacités et une réforme des forces de sécurité :

- Réforme de l'armée : jusqu'ici les tentatives faites pour réformer les Forces armées de la République démocratique du Congo ont donné des résultats insuffisants, du fait notamment de la difficile intégration des groupes armés. Les autorités congolaises ont lancé un plan de réforme de l'armée en 2009 qui doit se dérouler sur 15 ans. L'objectif est de former une nouvelle armée « républicaine » congolaise autour de 80 000 hommes (on comptait 150 000 hommes en décembre 2010). Depuis fin 2010, une nouvelle organisation est en cours, avec la « régimentation », qui a pour but de restructurer les troupes, d'améliorer le casernement, d'engager la formation et d'améliorer ainsi la performance des troupes. Des progrès ont été accomplis pour répondre aux fautes graves et aux comportements délictueux de certains membres des Forces armées de la République démocratique du Congo, et la politique de tolérance zéro du Gouvernement doit continuer d'être appliquée;
- La réforme de la police a, elle aussi, pris du retard. Un quart de l'effectif a atteint la limite de l'âge de la retraite. Les problèmes qui s'y posent ne sont guère différents de ceux de l'armée : capacité, déontologie, respect des droits de l'homme. Elle est en principe appelée à être réformée et à se substituer progressivement à l'armée et à la MONUSCO dans les zones sécurisées, par redéploiement sur 34 sites au Nord et au Sud-Kivu et dans le Haut-Uélé. Mais la mise en œuvre de la réforme est encore difficile.

Les lois portant organisation de l'armée et de la police, attendues depuis deux ans, devraient être adoptées lors de la session parlementaire de mars-juin 2011. Il faut d'urgence se doter de plans de mise en œuvre.

2. De quelle manière la communauté internationale et la MONUSCO peuvent-elles contribuer à l'organisation, par le Gouvernement congolais, d'un futur cycle électoral libre et transparent qui doit commencer en novembre 2011?

La tenue d'élections libres, transparentes et démocratiques est un facteur déterminant de la consolidation de l'autorité de l'État et de sa légitimité. Les élections présidentielle et législatives sont prévues pour la fin de l'année 2011 et les élections provinciales, locales et municipales pour 2012 et 2013. Les élections sont une opportunité de contribuer à la modernisation de l'État et de favoriser l'émergence d'une nouvelle génération, notamment à l'échelle locale. Les élections locales n'avaient en effet pas pu être organisées en 2007.

Tout en assurant une proportion importante des ressources du budget général de l'État, la communauté internationale partage avec le Gouvernement congolais le plan de financement spécifique des élections (le Gouvernement en assurant 60 %). Cet appui doit servir à consolider la démocratie congolaise. Cette dernière est aujourd'hui caractérisée par des avancées (pluralité des médias et des opinions, engagement de l'État dans le processus électoral) que fragilisent toujours un contexte difficile et la faiblesse des structures administratives. La communauté internationale prête une attention toute particulière à l'organisation dans des conditions de transparence satisfaisante du cycle électoral.

Le Gouvernement congolais a exprimé clairement sa volonté d'organiser des élections libres et transparentes. Il pourrait décliner cet objectif par une feuille de route qu'il présenterait au Conseil de sécurité le 18 mai (voir plus loin, « Les objectifs du débat »). Pour relever le défi que constituent les élections, un dialogue constructif et régulier entre les autorités congolaises, la communauté internationale et l'opposition au sein du comité d'accompagnement des élections s'avère essentiel.

La MONUSCO, pour sa part, devrait renforcer le dialogue avec les autorités congolaises, en particulier avec la Commission électorale nationale indépendante, au sujet de la préparation et du déroulement de la campagne électorale. Elle devrait présenter périodiquement au Conseil de sécurité et au Secrétaire général une évaluation du processus électoral et un rapport sur sa contribution à l'organisation d'élections libres et transparentes, dans le cadre de ses moyens existants.

3. Quelles sont les prochaines étapes nécessaires pour consolider les institutions démocratiques et l'autorité de l'État dans tout le pays, et plus particulièrement dans l'est?

Le rétablissement global de la sécurité dans les provinces de l'ouest a favorisé une consolidation de l'autorité de l'État dans ces provinces, bien qu'à des degrés divers. De même, la stabilisation des zones de l'est de la République démocratique du Congo passe, une fois la sécurité assurée, par le rétablissement des institutions de l'État et le renforcement des capacités des institutions démocratiques. Ceci inclut également le rétablissement des services de base (accès à la justice, état de droit, accès routiers, infrastructures sanitaires et éducatives prioritaires). À l'est, la MONUSCO y apporte son soutien, notamment à travers le plan de stabilisation et de reconstruction. Elle attend des intervenants du développement (Banque mondiale, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), donateurs bilatéraux ou régionaux) qu'ils prennent le relais afin d'assurer la soutenabilité des projets mis en œuvre.

La consolidation des institutions est un instrument indispensable à la réconciliation intercommunautaire et à la gestion des différends, en particulier en cas de retours massifs de personnes réfugiées ou déplacées comme l'est de la République démocratique du Congo y est aujourd'hui confronté. Actuellement, un peu plus de 400 000 Congolais réfugiés à l'étranger attendaient de rentrer pour suivre les pas des 223 000 personnes déjà rentrées depuis 2004, la majorité venant de la République de Tanzanie et de Zambie¹. La République démocratique du Congo accueille en même temps 160 000 réfugiés étrangers, majoritairement des Angolais et des Rwandais. Le sort des déplacés internes est particulièrement difficile : à la fin de 2010, la République démocratique du Congo comptait plus de 1,6 million de personnes déplacées internes, dont 1,2 million dans les deux provinces du Kivu². Leur retour ne peut se faire dans des conditions satisfaisantes si un minimum d'accueil n'est pas prévu, en particulier par les administrations et les autorités locales.

Au-delà des réfugiés et des personnes déplacées, les mécanismes de réconciliation apparaissent nécessaires à la stabilisation du pays. Tant qu'elle persistera, l'impunité des crimes commis sera source d'insécurité. Dans cet esprit,

¹ Statistiques du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en date du 28 février 2011.

² Statistique du Bureau de la coordination des affaires humanitaires en date du 31 décembre 2010.

l'initiative du Ministre congolais de la justice et des droits humains de donner suite aux propositions du rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme sur les crimes commis en République démocratique du Congo entre 1993 et 2003 (*mapping*), notamment par le renforcement du système de justice congolais, doit être saluée et soutenue.

4. Comment jeter les bases d'un développement économique à long terme?

La stabilisation exige enfin la création d'un environnement favorable au rétablissement des activités économiques et sociales. Ceci n'est en général possible que si les conditions de sécurité et le rétablissement d'un état de droit de base le permettent.

Afin de garantir cet objectif, plusieurs pistes doivent être poursuivies de manière simultanée :

En premier lieu, au vu des faibles ressources disponibles, la priorisation des actions du Gouvernement est un facteur clef d'une stabilisation réussie. Elle sera favorisée par la mise en place, à l'occasion du budget 2012, d'une programmation triennale déclinant les priorités. L'amélioration de la transparence des conditions de l'activité commerciale et du cadre réglementaire en République démocratique du Congo est également décisive dans ce processus. En outre, la coopération économique régionale devrait jouer un rôle clef.

L'amélioration de la gestion du secteur minier à l'est du pays est enfin une voie essentielle à la stabilisation. La décision d'autoriser la reprise de l'exploitation minière dans les deux provinces du Kivu et dans le Maniema doit s'accompagner de mesures d'organisation et de contrôle des puits d'extraction aux circuits d'exportation.

Les décisions³ prises lors du sommet de Lusaka en décembre 2010 par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs sont encourageantes à cet égard. Le Président Kabila a rappelé qu'il restait déterminé à « mener une lutte sans merci contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs ». La traçabilité des minerais, soutenue par les lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques, a été endossée par les États de la région. La création de cinq centres de négoce, qui figure dans le mandat de la MONUSCO, vise à regrouper près des sites les plus stratégiques les administrations concernées par le contrôle des minerais. Sa mise en place reste néanmoins entravée par plusieurs obstacles. Il est désormais essentiel et urgent que le secteur minier soit organisé et géré efficacement afin de réduire l'instabilité de la zone.

Les objectifs du débat

Le débat permettra aux autorités congolaises de présenter les actions menées et planifiées en faveur de la stabilisation du pays et des difficultés rencontrées. En fonction des analyses exprimées et des engagements pris par les autorités congolaises, la communauté internationale envisagera l'appui qu'elle pourrait

³ Les « six outils » : le mécanisme de certification régionale, l'harmonisation des législations nationales, la base de données régionales sur le flux des minerais, la formalisation du secteur minier artisanal, la promotion de l'initiative de transparence dans l'industrie d'extraction et le mécanisme d'alerte précoce.

apporter à la République démocratique du Congo, en particulier via la MONUSCO. Les questions suivantes pourront être débattues :

1. En ce qui concerne la sécurité :

- Selon le Gouvernement congolais, quelles sont les menaces les plus graves et quels sont les points les plus faibles pour la sécurité? Comment améliorer la sécurité dans l'est (réfugiés, accords de Goma, FDLR) et associer les partenaires régionaux de la République démocratique du Congo à la sortie de crise?
- Comment évaluer et traiter la crise latente dans la province de l'Équateur et favoriser le retour des réfugiés dans cette zone?
- Quel est l'état du cadre législatif de la réforme des forces de sécurité? Quelles sont les priorités du Gouvernement congolais concernant cette réforme?
- Comment la communauté internationale peut-elle mieux répondre aux besoins des forces de sécurité et continuer de les aider à renforcer leurs capacités?

2. En ce qui concerne les élections :

- Quelles sont les difficultés identifiées par le Gouvernement congolais et la MONUSCO dans le cadre de la préparation des élections?
- Quelles sont les mesures concrètes que les autorités congolaises ont mises en œuvre et qu'elles entendent prendre en ce qui concerne :
 - Le cadre constitutionnel, législatif et réglementaire des élections;
 - La liberté d'expression et de circulation, le dialogue entre les forces politiques, l'égalité de traitement des candidats et la protection des défenseurs des droits de l'homme, dans la capitale comme dans les provinces;
 - Le calendrier prévisionnel des élections;
 - Les modalités d'un dialogue renforcé à Kinshasa entre les représentants de la communauté internationale, notamment la MONUSCO, et les autorités congolaises, particulièrement dans le cadre du comité d'accompagnement des élections;
- Outre le soutien logistique qu'elle fournit, de quelle manière la MONUSCO peut-elle contribuer au bon déroulement du cycle électoral qui doit s'amorcer en novembre 2011?

3. En ce qui concerne la gouvernance :

- Quelles mesures les autorités congolaises ont-elles prises et quelles mesures entendent-elles prendre pour renforcer les capacités institutionnelles de lutte contre l'impunité? Comment la communauté internationale et la MONUSCO peuvent-elles appuyer ces efforts?

4. En ce qui concerne le développement économique :

- Quels sont les besoins prioritaires dans le cadre du programme de stabilisation des provinces de l'est?

- De quelle manière le Gouvernement congolais entend-il décliner, à court et moyen terme, les outils adoptés par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs à Lusaka? Quelles sont les principales difficultés à surmonter?

Participants envisagés

- Quinze membres du Conseil de sécurité
 - Représentant ministériel du Gouvernement de la République démocratique du Congo (Ministre de la coopération)
 - Intervenants : Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies; Représentant spécial du Secrétaire général, R. Meece; représentants du PNUD et de la Banque mondiale; représentants de l'Union africaine et de l'Union européenne
-