



Assemblée générale

Distr. générale
12 mars 2012
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 142 de l'ordre du jour

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Évaluation de l'exécution du programme et des résultats obtenus : activités de maintien de la paix des Nations Unies dans la République démocratique du Congo

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

« Malgré l'investissement sans précédent dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo, il semble improbable que les critères fixés par le Conseil de sécurité pour le retrait de la Mission puissent être remplis dans l'avenir proche étant donné la lenteur des progrès réalisés dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et de l'établissement de l'état de droit »

Résumé

L'Organisation des Nations Unies n'a cessé, depuis 1999, d'assurer une présence de maintien de la paix en République démocratique du Congo. La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) a été reconfigurée en 2010 pour devenir une mission de stabilisation, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Tout au long de cette période, la Mission a eu pour mandat de faire progresser la consolidation et la stabilisation de la paix en appuyant la réforme du secteur de la sécurité, la tenue d'élections et l'extension de l'autorité de l'État. Exerçant ses activités sur un territoire souvent inaccessible et dans un environnement politique et militaire complexe, la Mission a déployé jusqu'à 27 000 militaires et autres membres du personnel et elle détient l'une des plus importantes flottes aériennes de l'histoire des opérations de maintien de la paix. Son



coût cumulé dépasse 11,5 milliards de dollars des États-Unis en valeur nominale. La protection des civils reste sa plus haute priorité et sa tâche la plus difficile. Le présent rapport est la première évaluation des activités de la Mission par le Bureau des services de contrôle interne.

Les activités militaires et civiles de la Mission ont contribué à l'amélioration de la sécurité en République démocratique du Congo. La Mission a appuyé l'application de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka et des accords ultérieurs, par suite desquels les forces armées étrangères se sont retirées du territoire congolais et les relations avec les pays voisins se sont améliorées.

La poursuite des opérations des forces de maintien de la paix, y compris les opérations conjointes avec les forces armées congolaises, a exercé un effet de prévention sur le conflit armé en République démocratique du Congo. Le conflit et les violences connexes continuent de menacer la population, mais ils se limitent à présent à cinq provinces orientales où la situation est fragile et instable. L'appui à la Mission a contribué au renforcement des capacités de la force de police nationale et des forces armées congolaises, bien que la politique d'intégration, selon laquelle les ex-combattants des groupes armés sont intégrés dans ces services, ait posé des problèmes. Le désarmement et les initiatives de réintégration ont réduit les capacités des groupes armés qui subsistent.

La Mission joue un rôle facilitateur décisif pour le Gouvernement, la communauté internationale et la société civile. Elle a prêté son appui à deux cycles d'élections et elle aide à organiser l'acheminement de l'aide humanitaire, ainsi que le travail de la société civile. Elle a accordé une attention particulière à la problématique hommes-femmes, à la violence sexuelle liée au conflit et aux droits de l'homme.

La Mission a pris l'initiative d'adopter des mesures propres à remédier à des difficultés partagées par d'autres opérations de maintien de la paix. Ces innovations, qui comprennent le recours à des assistants chargés de la liaison avec la population locale pour faciliter l'interaction entre le personnel de la Mission, les militaires et les collectivités locales, ainsi que le projet de fichage, destiné à permettre l'application de la politique de diligence voulue, pourront servir d'exemple pour les autres missions de maintien de la paix.

En raison de la lenteur des progrès réalisés dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et de l'établissement de l'état de droit, il semble improbable que les objectifs fixés par le Conseil de sécurité pour le retrait de la Mission puissent être remplis dans l'avenir proche. Le respect de ces critères dépasse les seules capacités de la Mission et de l'Organisation des Nations unies et elle est sans doute impossible si le cap actuel est maintenu. Sa condition préalable essentielle, à savoir un partenariat véritable entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement, assorti d'une obligation mutuelle de rendre des comptes pour les activités menées et les résultats obtenus, n'est pas remplie à l'heure actuelle. Pour que des progrès durables puissent être accomplis, il faut aussi une collaboration véritable entre tous les acteurs de la communauté internationale présents en République démocratique du Congo, afin qu'un appui plus cohérent et plus efficace puisse être offert au Gouvernement et que les résultats puissent être mesurés de façon objective.

L'Organisation des Nations Unies devrait faire face aux risques réputationnels qui tiennent à des impressions défavorables à propos du comportement professionnel de la Mission et au fait que celle-ci, parce qu'elle appuie l'action du Gouvernement et ses forces de sécurité, est soupçonnée d'approuver l'actuelle administration politique. Il semble que les attentes à l'égard de la Mission soient déraisonnablement élevées, ce qui alimente la déception des parties prenantes nationales et internationales et l'impression d'une insensibilité aux besoins. L'Organisation des Nations Unies et la MONUSCO devraient s'attacher à faire en sorte que le mandat de cette dernière soit bien compris et que ses activités soient considérées comme exemplaires au regard des valeurs d'impartialité et d'intégrité de l'Organisation. Nombreux sont ceux qui se félicitent des mesures déjà prises en vue d'appliquer la politique de diligence voulue et d'agir de façon décisive contre les actes d'exploitation et d'abus sexuels commis par des membres du personnel de la Mission.

Le présent rapport comprend des recommandations pour faire face aux menaces auxquelles sont confrontées la Mission et l'Organisation des Nations Unies, pour déterminer plus précisément si les innovations de la Mission devraient être appliquées plus largement par d'autres opérations de maintien de la paix et pour faire en sorte que la Mission puisse réaliser les progrès nécessaires en vue de son retrait final.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	5
II. Contexte	5
III. Méthodes utilisées	9
IV. Résultats	10
A. La Mission a contribué à augmenter la stabilité de la République démocratique du Congo	10
B. La Mission a fourni un appui à l'armée et à la police malgré les difficultés rencontrées	14
C. Lenteur des progrès accomplis sur la voie de la réforme du secteur de la sécurité et l'instauration de l'état de droit	16
D. La Mission remplit un rôle essentiel de facilitateur pour le Gouvernement, la communauté internationale et la société civile	18
E. Une attention particulière a été accordée aux questions liées à l'égalité des sexes et aux droits de l'homme	19
F. Le fonctionnement interne de la Mission est cohérent dans l'ensemble, malgré la difficulté du contexte	22
G. Il semble improbable que les critères permettant le retrait de la Mission soient remplis dans un avenir proche	26
V. Conclusion	26
VI. Recommandations	28
Annexe	
Mémorandum du 19 mars 2012, adressé au Secrétaire général adjoint du Bureau des services de contrôle interne par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix	31

I. Introduction

1. L'ONU n'a cessé, depuis 1999, d'assurer une présence de maintien de la paix en République démocratique du Congo. La Mission, initialement dénommée « Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), est devenue en 2010 la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Le présent rapport contient la première évaluation des activités de maintien de la paix de l'ONU en République démocratique du Congo par la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI). Cette évaluation portait sur l'efficacité avec laquelle la Mission a réalisé les objectifs définis dans les mandats successifs que le Conseil de sécurité lui a donnés.

2. Par plus d'un aspect, la MONUC a inauguré une ère nouvelle pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Constituée peu avant la parution du rapport Brahimi¹ (qui a réévalué l'approche de l'ONU en matière de maintien de la paix), la MONUC était une opération intégrée de l'ONU qui a agi aussi bien dans la prévention des conflits que dans l'imposition, le maintien et la consolidation de la paix.

3. La protection des civils demeure la plus haute priorité de la Mission, dont le mandat a cependant été élargi et modifié avec le temps, compte tenu de l'évolution de l'environnement politique et de la situation en matière de sécurité. Au début, la MONUC a pu agir de façon indépendante pour accomplir certaines des tâches qui lui incombent mais, de plus en plus, l'initiative est passée au Gouvernement élu. Le mandat actuel de la MONUSCO met l'accent sur l'appui aux actions de consolidation de la paix et de stabilisation menées par le Gouvernement.

4. Le présent rapport commence par faire brièvement l'historique des activités de maintien de la paix de l'ONU en République démocratique du Congo depuis 1999. Après un bref exposé des méthodes utilisées, il présente les résultats de l'évaluation, ainsi que ses conclusions. En dernier lieu, le rapport indique les recommandations adressées à la MONUSCO et aux départements compétents du Secrétariat. Si, à proprement parler, la MONUC et la MONUSCO sont deux missions distinctes, elles se sont succédé et, dans le présent rapport, elles seront indistinctement désignées comme « la Mission ». L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) publiera une analyse plus détaillée des résultats au regard des questions liées à la problématique hommes-femmes.

II. Contexte

Les activités de maintien de la paix de l'ONU en République démocratique du Congo

5. Si l'ONU assure une présence de maintien de la paix en République démocratique du Congo de façon ininterrompue depuis 1999, une autre opération de maintien de la paix avait été déployée dans ce pays entre 1960 et 1964. L'intervention actuelle a été précipitée par les hostilités entre groupes paramilitaires

¹ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305-S/2000/809).

armés qui ont précédé et suivi l'accession de Laurent-Désiré Kabila à la présidence en 1998. En juillet 1999, le Secrétaire général a dit que le conflit était « caractérisé par des violations effroyables, généralisées et systématiques des droits de l'homme » et avait « infligé de nouvelles souffrances terribles à un pays déjà accablé par la pauvreté et abandonné à lui-même »².

6. Le Conseil de sécurité a créé la MONUC³ en novembre 1999, après la signature de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka. Depuis lors, il a réagi à l'évolution de la situation en République démocratique du Congo en prorogant et en modifiant le mandat de la Mission. En février 2000, il a autorisé le renforcement des effectifs militaires de la MONUC et élargi son mandat⁴. En 2007, le mandat de la Mission comportait 24 éléments distincts⁵ que le Conseil de sécurité a classés par priorité à la fin de 2008⁶.

7. Début 2010, le Président Kabila a indiqué qu'il était temps de laisser le pays « voler de ses propres ailes » et que le retrait de la force de la MONUC devait commencer⁷. En mai 2010, le Conseil de sécurité a rebaptisé l'opération « Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo » et autorisé le retrait d'un effectif maximal de 2 000 soldats de la paix au plus – l'effectif militaire maximal autorisé était ainsi ramené à 19 815 soldats – et demandé à la Mission de se concentrer sur la stabilisation et la consolidation de la paix tout en conservant comme principale priorité la protection des civils⁸.

8. Les mandats établis par le Conseil de sécurité ont de plus en plus mis l'accent sur le rôle d'appui et d'assistance au Gouvernement joué par la Mission et progressivement retiré à celle-ci sa liberté d'agir indépendamment. Parmi les 20 éléments qui composent le mandat que le Conseil de sécurité a donné à la MONUSCO par sa résolution 1925 (2010), 17 prévoient que la Mission, selon les différentes questions considérées, « appuie » ou « assiste » le Gouvernement de la République démocratique du Congo ou les autorités congolaises, « travaille en étroite collaboration » ou « en étroite consultation » avec eux et, en ce qui concerne les élections, agisse « à [leur] demande expresse ».

9. La structure actuelle de la MONUSCO reflète la complexité de son mandat et la grande diversité des activités qu'elle mène. Ces activités sont organisées en fonction de cinq composantes budgétaires, à savoir :

- Sécurité et protection des civils;
- Stabilisation des zones touchées par le conflit;
- Appui à la justice, à la sécurité et aux droits de l'homme;
- Institutions démocratiques et consolidation de la paix;
- Appui à la Mission.

² Voir S/1999/790, par. 13.

³ Résolution 1279 (1999) du Conseil de sécurité.

⁴ Résolution 1291 (2000) du Conseil de sécurité.

⁵ Résolution 1756 (2007) du Conseil de sécurité.

⁶ Résolution 1856 (2008) du Conseil de sécurité.

⁷ Voir S/2010/164, par. 100.

⁸ Résolution 1925 (2010) du Conseil de sécurité.

La MONUSCO compte plus de 20 tâches fonctionnelles relevant du Représentant spécial du Secrétaire général en République démocratique du Congo. Son quartier général de Kinshasa appuie 15 antennes sur le terrain, une plate-forme d'éclatement logistique à Entebbe en Ouganda et des bureaux de liaison à Pretoria en Afrique du Sud, à Kigali et à Kampala.

10. Les routes étant impraticables dans une grande partie du pays, la Mission dépend d'aéronefs pour accomplir une grande partie de ses tâches. Sa flotte aérienne comprenait, en janvier 2012, 63 aéronefs, dont 20 appareils militaires, ce qui en fait l'une des plus importantes de toute l'histoire du maintien de la paix de l'ONU.

Budget et ressources

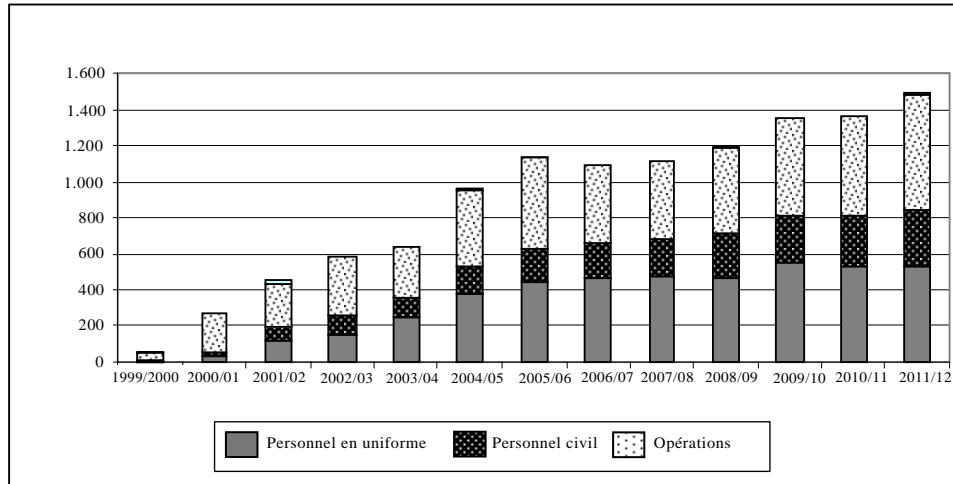
11. En 1999, le budget initial de la MONUC se montait à 58,7 millions de dollars avec un effectif autorisé de 5 537 militaires et 344 membres du personnel recrutés sur les plans national et international. Son budget a dépassé 1,1 milliard de dollars en 2005/06 et 1,3 milliard en 2009/10, dernier exercice de ses activités. Le budget de la MONUSCO approuvé pour l'exercice 2011/12 (y compris l'appui aux élections) se monte à 1 486 486 000 dollars. La figure I retrace l'évolution des budgets au fil des ans.

12. En avril 2011, la Mission était composée de 17 009 militaires, 731 observateurs militaires, 1 255 policiers, 986 membres du personnel civil recrutés sur le plan international, 2 781 membres du personnel civil recrutés sur le plan local et 616 Volontaires des Nations Unies.

13. À mesure que la Mission a élargi le champ de ses activités, au départ axées sur la sécurité pour s'étendre ensuite à l'appui à la consolidation de la paix et au développement des institutions nationales, la part des ressources financières et humaines attribuées au personnel militaire s'est stabilisée, tandis que la part allouée au personnel civil a sensiblement augmenté. Militaires et policiers forment encore, cependant, la majorité des effectifs.

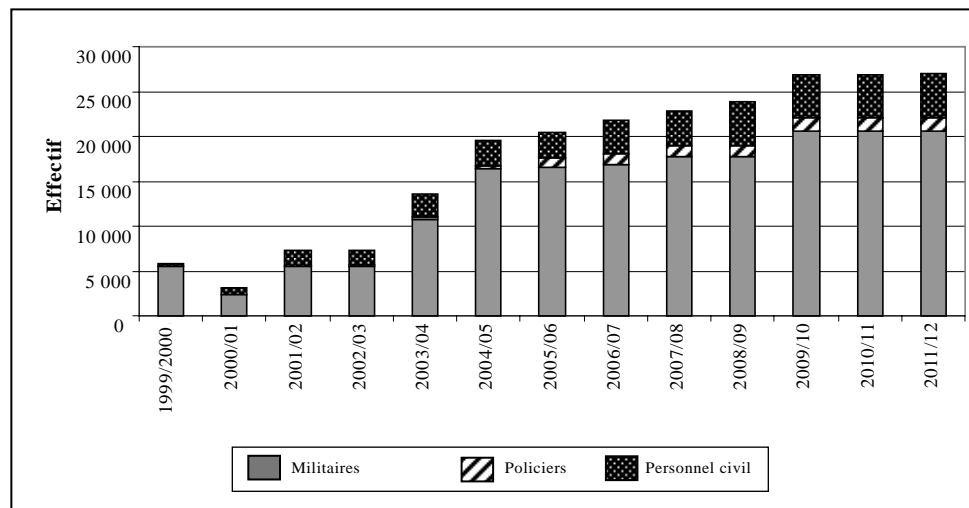
Figure I
Budget autorisé pour la MONUC et la MONUSCO, 1999/2000 à 2011/12

(En millions de dollars des États-Unis)



Sources : A/55/935, A/56/660, A/56/897, A/57/683, A/58/701, A/60/389, A/60/840, A/61/767, A/62/755, A/63/806, A/64/670, A/65/744, A/66/584.

Figure II
Ressources humaines de la MONUC et la MONUSCO, 1999/2000 à 2011/12



Sources : Voir fig. I.

III. Méthodes utilisées

14. L'évaluation a porté sur les résultats et sur la performance globale de la Mission entre sa création et décembre 2011, et tout particulièrement pendant la période qui a suivi les élections nationales de 2006. Les contraintes qui pèsent sur ses résultats et les risques qui pourraient compromettre son succès futur ont été pris en considération.

15. L'efficacité des opérations de la Mission n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi. Les résultats et l'exécution du programme ont été considérés comme les principales questions, en raison de la durée et du coût de la Mission et du fait qu'aucune évaluation exhaustive n'a été réalisée précédemment. Les activités de la Mission font l'objet d'une surveillance régulière grâce à la fonction d'audit du BSCI.

16. En raison de l'importance des questions liées à la problématique hommes-femmes pour le succès de la Mission, le Bureau a collaboré avec ONU-Femmes, qui a mis un évaluateur à la disposition de l'équipe d'évaluation. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI demeure seule responsable du contenu du présent rapport.

17. Les résultats présentés proviennent des sources suivantes :

a) Une revue des travaux consacrés à la République démocratique du Congo, englobant les documents internes et publics de l'Organisation des Nations Unies ainsi que des références externes;

b) Une enquête en ligne, menée auprès d'un échantillon aléatoire de 610 membres du personnel de la MONUSCO, sur la gestion et les résultats de la mission⁹;

c) Des entretiens semi-structurés menés en tête-à-tête ou par téléphone avec 240 personnes, dont :

- Des membres du personnel de la MONUSCO;
- Des fonctionnaires de l'équipe de pays des Nations Unies en République démocratique du Congo;
- Des membres du personnel des différents départements du Secrétariat compétents en la matière;
- Des fonctionnaires de la République démocratique du Congo;
- Des représentants des États Membres de l'Organisation des Nations Unies;
- Des représentants des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales;
- Des parties prenantes extérieures.

18. Trois experts de renommée internationale dans le domaine du maintien de la paix ont procédé à une relecture du cahier des charges et de la version de travail du

⁹ L'enquête, qui a été menée du 28 novembre 2011 au 20 janvier 2012, comportait un taux de réponse de 31 %; l'intervalle de confiance était d'au moins $\pm 3,89\%$ (à 95%).

rapport d'évaluation. La Mission ainsi que certains membres du personnel du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions ont fait part de leurs observations sur une version de travail intermédiaire du présent rapport. L'annexe I présente leur réponse au rapport final. La Direction de l'inspection et de l'évaluation du BSCI est reconnaissante du concours que lui ont apporté les deux départements ainsi que la MONUSCO au cours de l'évaluation.

IV. Résultats

A. La Mission a contribué à augmenter la stabilité de la République démocratique du Congo

19. La principale priorité de la Mission continue d'être la protection des civils. Les indicateurs de succès¹⁰ permettent d'évaluer l'évolution de plusieurs types de danger. Même s'ils se fondent parfois sur des données manquant de continuité ou difficiles à vérifier objectivement, ces indicateurs laissent penser qu'un certain nombre d'améliorations considérables se sont produites sur le plan de la stabilité depuis le début des activités de la Mission (voir encadré).

Vers de meilleures conditions de sécurité en République démocratique du Congo

- Signature de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka (juillet 1999)
- Signature de l'Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo (décembre 2002)
- Aucune présence illégale de forces armées étrangères en République démocratique du Congo depuis l'exercice 2004/05
- Tenue des premières élections nationales et entrée en fonctions du Gouvernement (2006)
- Aucun cas signalé, depuis 2004, d'utilisation par des groupes armés du territoire d'un État voisin comme zone d'étape
- Échange d'ambassadeurs entre la République démocratique du Congo et les pays voisins, à savoir le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda (exercice 2009/10)
- Désarmement et démobilisation de 112 383 ex-combattants congolais avant le mois de juin 2011
- Rapatriement de 24 617 combattants étrangers et personnes à leur charge de 2002 à juillet 2011
- Retour de 221 456 réfugiés congolais dans leurs collectivités d'origine avant le mois d'août 2011

¹⁰ Les indicateurs de succès sont exposés dans les rapports sur l'exécution du budget de la Mission, dont le dernier en date est publié sous la cote A/66/652.

- Libération de 42 092 enfants de l'emprise des groupes armés avant le mois de juin 2011
- Déminage de vastes territoires et baisse du nombre d'accidents provoqués par des mines
- Réduction du nombre de cas de violences sexuelles commises par les membres des forces de sécurité nationales
- Augmentation du nombre de poursuites intentées par le Gouvernement pour des violations graves des droits de l'homme qui ont abouti à une condamnation

Source : Rapports sur l'exécution du budget de Mission pour les exercices 2002/03 à 2010/11.

20. Les hostilités se poursuivent encore, en particulier dans les provinces de l'est du pays où la situation demeure plus instable, mais ont changé de nature, passant d'un conflit interétatique à un conflit interne de plus en plus motivé par la concurrence pour l'obtention de ressources économiques. En 2010, la Mission a démobilisé 1 674 membres du personnel en tenue.

21. La Mission a beaucoup contribué à l'amélioration de la stabilité du pays. Sa composante militaire a appuyé la mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka, adopté en 1999, ainsi que des accords ultérieurs. La Mission a apporté un soutien au Gouvernement de transition qui était en fonction de 2003 à 2006 et joué un rôle important dans la tenue des élections de 2006. Elle a encouragé et favorisé l'amélioration des relations entre la République démocratique du Congo et les pays voisins, en particulier le Rwanda, et facilité la négociation d'accords sur le retour des réfugiés et sur la démobilisation, le désarmement, le rapatriement, la réinstallation et la réinsertion des ex-combattants étrangers, domaine dans lequel ont été accomplis des progrès appréciables. Grâce à l'appui résolu de la Mission, du Programme des Nations Unies pour le développement et des forces armées de la République démocratique du Congo ainsi qu'au financement considérable qu'ont fourni les bailleurs de fonds, plus de 24 600 ex-combattants étrangers avaient été rapatriés avant le mois de juin 2011.

22. La Mission a également appuyé l'élaboration par la République démocratique du Congo et les pays voisins de mécanismes communs de contrôle aux frontières et de mesures de coopération en matière d'économie et de sécurité. Dans les limites de ses capacités, elle a su réagir de façon décisive face aux grands événements et aux atrocités¹¹ en réalisant des interventions militaires et diplomatiques, et en tirant parti du soutien des membres de la communauté internationale et des hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

23. Afin de protéger les civils, la Mission a eu recours à des outils et des mécanismes qui se sont révélés efficaces, notamment ceux qu'elle a élaborés pour s'attaquer à des problèmes particuliers. Des groupes de hauts fonctionnaires s'occupant de protection, créés à Kinshasa et dans les bureaux provinciaux, servent

¹¹ Notamment les massacres que les groupes tribaux de l'Ituri ont commis les uns contre les autres en 2003, les violences qui ont précédé et suivi les élections à Kinshasa en 2006 et 2007, et les hostilités qui ont éclaté dans la province de l'Équateur en 2009.

de mécanisme de planification intégrée. Le Groupe de travail de la Mission sur la protection, les équipes mixtes de protection des civils et les services d'information et d'analyse ont apporté un soutien à ces groupes. Un groupe sectoriel chargé de la protection des civils et un groupe d'action humanitaire réunissent également d'autres parties prenantes, notamment des acteurs de la société civile. Les assistants chargés de la liaison avec la population locale et les réseaux d'alerte locale établissent des liens directs avec les collectivités. Les tactiques militaires préventives et dissuasives de la Mission face aux violences contre les civils consistent à intensifier l'action des patrouilles à pied, à affecter aux bases militaires les nationaux engagés comme assistants chargés de la liaison avec la population locale pour y combler les lacunes linguistiques, à échanger des renseignements avec la société civile et les acteurs internationaux travaillant sur le terrain, et à escorter les villageois, en particulier les femmes, qui se rendent à pied aux marchés. Grâce à ces mesures, la Mission dispose de renseignements provenant de sources diversifiées et soumises à une analyse collective pour planifier et organiser selon les priorités ses activités militaires et civiles. Le personnel de la Mission et les parties prenantes ont salué ces initiatives, et le Conseil de sécurité les a explicitement citées dans ses résolutions¹².

24. La Mission s'est attaquée aux causes premières des conflits en contribuant à construire et à fournir en matériel des comptoirs destinés au commerce de minéraux, en formant des policiers et des membres du personnel administratif à la gestion des comptoirs, en suivant et en confisquant les armes illégales et en aidant les organisations non gouvernementales à faciliter les négociations visant à régler des conflits locaux. Les activités de déminage ont permis de réduire les risques que les mines et munitions non explosées font courir aux civils¹³. La fourniture d'équipements et de cours de formation a contribué à consolider les acquis en matière de sécurité et de stabilité et à réduire l'impunité.

25. Malgré ces efforts, les groupes armés, qu'on sait habiles à exploiter les lacunes de la sécurité, se sont fait jour là où existaient des conflits locaux ou autres. Le commerce de biens fonciers, d'armes et de ressources diverses continue d'offrir des possibilités d'enrichissement et, en l'absence d'une autorité étatique suffisante, d'alimenter des conflits violents. Des atrocités telles que les viols collectifs continuent d'être perpétrées. Les crimes mettant en danger la vie des civils se poursuivent dans un contexte de violence et d'impunité généralisées.

Intensification des efforts de stabilisation

26. En tant que mission de maintien de la paix intégrée, la Mission mène toute la gamme des activités allant du domaine du maintien de la paix à celui de la consolidation de la paix. En principe, au fil des opérations, les activités destinées à renforcer les capacités et les institutions et à favoriser l'état de droit prennent le pas sur l'action visant à instaurer la stabilité. Cela s'accompagne nécessairement d'une augmentation du nombre de partenaires avec lesquels la Mission doit travailler. Les résultats obtenus par celle-ci deviennent donc de plus en plus tributaires de l'action des autres.

¹² Récemment au paragraphe 12 f) de sa résolution 1925 (2010).

¹³ Voir les résultats exposés dans le document publié sous la cote A/66/652 et les rapports précédents.

27. Depuis sa transformation en mission de stabilisation en 2010¹⁴, la MONUSCO doit s'attacher encore davantage à appuyer les efforts du Gouvernement visant à asseoir l'autorité de l'État dans les territoires libérés de la domination des groupes armés. Cette orientation a été renforcée en 2011¹⁵ et elle influe sur pratiquement toutes les activités de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, en particulier dans le domaine de la gouvernance.

28. Les activités de stabilisation ont essentiellement concerné l'est du pays, où elles sont orientées par le plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant d'un conflit armé qu'a adopté le Gouvernement et la Stratégie internationale en matière de sécurité, de stabilisation et d'appui. La Mission, qui dirige la mise en œuvre et la coordination de la Stratégie internationale, a créé en 2010 un groupe de l'appui à la stabilisation à Goma (Nord-Kivu), qui est la seule section fonctionnelle dont le bureau ne se trouve pas à Kinshasa. Un programme de consolidation de la paix est en cours d'élaboration pour les provinces ne relevant pas du programme de stabilisation, principalement celles qui sont situées dans l'ouest du pays.

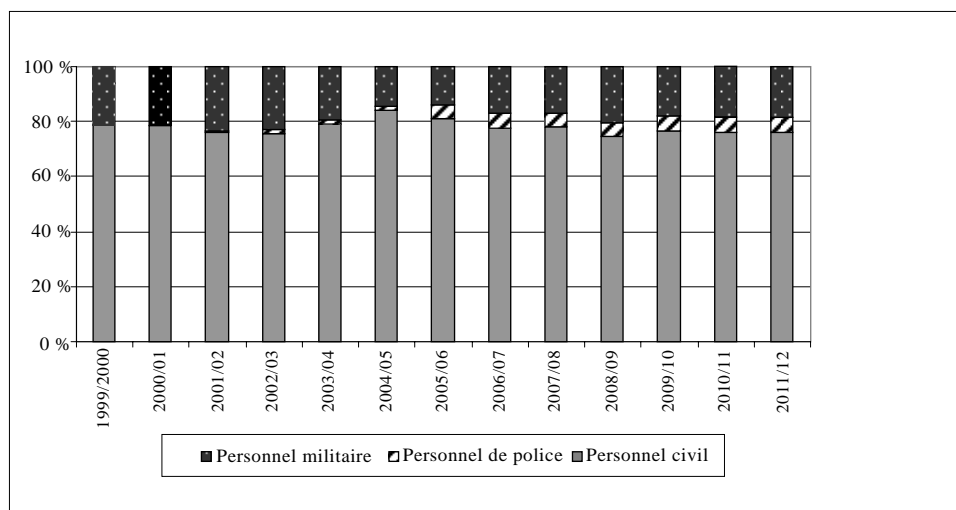
29. La Mission contribue à la coordination et à l'exécution des activités de stabilisation sur le plan de la planification et de l'élaboration des stratégies et des budgets. Les responsables de l'administration d'une province située dans l'est du pays estiment que la coordination avec la MONUSCO fonctionne bien et que la population locale en a bénéficié, et plusieurs organisations non gouvernementales de la même province partageaient ce point de vue. Ont été citées à titre d'exemple les activités de construction et de réfection de routes. Les projets à effet rapide répondent à des besoins complémentaires quoique de moindre envergure des collectivités et ont été particulièrement bien accueillis par les organisations non gouvernementales, qui étaient souvent des partenaires de leur exécution.

30. La Mission s'acheminant vers la phase de la consolidation de la paix, le personnel militaire devrait en principe constituer une part de plus en plus faible de ses effectifs totaux, alors que la proportion que représentent les policiers et les civils devrait augmenter (voir fig. III). La Mission a cependant conservé d'importantes forces militaires, qui représentent toujours plus des trois quarts de l'ensemble de son personnel. L'importance relative des effectifs de police a fortement augmenté entre les exercices 2004/05 et 2005/06.

¹⁴ Résolution 1925 (2010) du Conseil de sécurité.

¹⁵ Résolution 1991 (2011) du Conseil de sécurité.

Figure III
Composition du personnel de la Mission, de 1999/2000 à 2011/12



Sources : Voir fig. I.

B. La Mission a fourni un appui à l'armée et à la police malgré les difficultés rencontrées

31. Depuis au moins 2005, la Mission fournit un appui à l'armée congolaise dans le cadre d'opérations communes, contribuant à lutter de façon coordonnée contre les groupes armés, parfois en collaboration avec les pays voisins¹⁶. Sans l'instruction, le matériel et les autres types d'assistance (par exemple soutien logistique et sanitaire, livraison de carburant et, à l'occasion, transports aériens) qu'elle a fournis aux brigades, les unités de l'armée congolaise ne disposeraient pas de la mobilité opérationnelle nécessaire et souffriraient de pénuries de rations et d'autres fournitures de combat¹⁷. La combinaison d'opérations communes et de formations ciblées a concouru au renforcement des capacités, condition indispensable au retrait des soldats de la paix. La Mission a ciblé ses activités d'appui sur les zones où elle a déployé du personnel en uniforme, c'est-à-dire principalement dans l'est du pays.

32. La collaboration avec les forces armées congolaises a souvent été difficile, les commandants ne révélant pas toujours leurs plans, décidant unilatéralement de mouvements de troupes importants ou formulant des demandes à caractère ponctuel¹⁸. La barrière de la langue a entravé la communication entre les contingents congolais, qui sont majoritairement francophones, et les contingents de la MONUSCO, composés essentiellement de non-francophones¹⁹.

33. Une grande partie de l'activité de la Mission, y compris l'instruction des bataillons congolais, dépend des contributions versées par les donateurs, de la

¹⁶ Par exemple, les opérations Amani Leo, Rwenzori et Rudia II.

¹⁷ Voir S/2007/156, par. 48 et 49.

¹⁸ Voir S/2008/218, par. 38.

¹⁹ En 2010, 91 % des contingents et 63 % des forces de police provenaient de pays non francophones.

présence d'experts et d'instructeurs francophones et de la détermination du Gouvernement à exécuter les programmes de formation ou autres. Ces dernières années, certaines formations prévues n'ont pu être assurées du fait de l'impossibilité de réunir toutes ces conditions²⁰. Néanmoins, les opérations communes, qui sont un puissant outil de démonstration par l'exemple des mesures de planification et d'exécution, et les formations structurées sont autant d'occasions d'opérer un renforcement des capacités à tous les niveaux des services armés.

34. D'autres difficultés ont eu des répercussions négatives plus graves. La Mission a pour mandat d'accompagner le processus d'intégration, qui a pour objet d'intégrer les ex-combattants de groupes armés dans les forces armées congolaises, ce qui s'est souvent fait à l'issue d'une formation minimale et sans réel contrôle disciplinaire. On rapporte que cette intégration a posé des problèmes de direction et de commandement, de discipline et de respect des droits de l'homme au sein des forces armées.

35. L'introduction, en 2010, de la politique de diligence voulue, venue remplacer la « politique de soutien conditionnel », par laquelle l'ONU refuserait de coopérer avec des éléments des forces armées congolaises connues pour avoir participé à des violations des droits de l'homme, ou de leur apporter un appui, a permis d'instaurer des règles et un mécanisme pour éviter ce type d'association²¹. Néanmoins, la conduite d'opérations communes fait courir le risque à la Mission d'être associée à une armée qui continue de commettre des violations des droits de l'homme, y compris des violences sexuelles, et de s'en prendre à la population. Le manque d'empressement des forces armées congolaises à livrer ses officiers soupçonnés d'avoir participé à de telles violations pour qu'ils soient jugés a avivé ces inquiétudes²².

36. Les mandats récemment adoptés par le Conseil de sécurité sont explicitement axés sur les fonctions de police. En 2003, il a été proposé de créer une unité de police intégrée²³ et la MONUC et d'autres partenaires ont commencé à dispenser des formations et à apporter une assistance technique à la police congolaise, dans le respect du cadre de coordination établi avec le Ministère de l'intérieur²⁴. La Mission a contribué à l'élaboration d'un plan de formation de la police nationale, qui comprend des modules sur les violences sexistes et sexuelles, lancé des programmes de formation, apporté une assistance technique, donné des conseils sur la planification et la gestion des opérations, y compris le maintien de l'ordre durant les élections, et fourni du matériel. La Police des Nations Unies a aussi assuré des services d'encadrement et de conseil, et la Mission a, entre autres activités, soutenu des projets d'infrastructure, notamment pour des postes de la police congolaise.

37. L'appui que la Mission fournit à la police nationale s'est révélé moins problématique que celui qu'elle apporte aux forces armées congolaises. Bien qu'il ait également été fait état de violations des droits de l'homme et d'autres problèmes de discipline au sein de la police, les blocages politiques et opérationnels étaient moindres et les résultats obtenus étaient apparemment plus prévisibles et durables. Les opérations communes ont été correctement coordonnées et bien accueillies, et

²⁰ Voir, par exemple, A/65/682, réalisation escomptée 3.1.

²¹ Voir résolution 1906 (2009) du Conseil de sécurité, par. 22.

²² Voir S/2006/390, par. 53.

²³ Voir S/2003/566, par. 40 et 41.

²⁴ S/2004/650, par. 25 et 26.

les cours de formation étaient assurés par des agents francophones de la Police des Nations Unies.

38. Les personnes interrogées ont toutefois déploré une fragmentation des activités de formation de la police en République démocratique du Congo dans la mesure où différents membres de la communauté internationale formaient différentes composantes de la police congolaise en utilisant différents programmes. Cela réduisait donc les chances d'acquisition d'une formation et de compétences communes par tous les membres de la police. Des méthodes parcellaires et une intégration limitée avec les formations dispensées à d'autres entités du système de justice (par exemple, les procureurs, les tribunaux et les services pénitentiaires) faisaient obstacle à l'établissement de liens avec le reste de l'appareil judiciaire du pays.

C. Lenteur des progrès accomplis sur la voie de la réforme du secteur de la sécurité et l'instauration de l'état de droit

39. Les initiatives menées par la Mission dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, initialement ciblées sur les forces de sécurité, en particulier la police, ont été progressivement étendues aux services judiciaires et pénitentiaires. Depuis 2003, le développement et le renforcement des institutions de sécurité, des pratiques, des compétences, des budgets et des cultures font explicitement partie du mandat de la Mission. Celle-ci possède désormais un groupe de la réforme du secteur de la sécurité, un bureau de l'état de droit et un groupe des questions pénitentiaires. Il semble toutefois que, contrairement à ce qu'elle avait institué en matière de protection, elle ne dispose pas d'une structure de coordination d'ensemble pour la réforme du secteur de la sécurité.

40. La Mission a, parfois en partenariat avec d'autres entités, mené des activités concrètes comme l'organisation de formations, par exemple pour les magistrats militaires et civils, la fourniture d'un appui logistique, l'octroi d'une assistance aux poursuites militaires et aux audiences foraines, la création de cellules d'appui aux poursuites judiciaires, la participation aux réformes juridiques et judiciaires, y compris pour faciliter l'élaboration et l'adoption de textes de loi tenant compte de la problématique hommes-femmes et l'adoption du plan d'action national sur la violence sexuelle, l'amélioration des conditions carcérales et la fourniture de services de conseil et d'assistance à des groupes et organismes publics de haut niveau²⁵. Elle a dirigé l'élaboration d'un programme pluriannuel commun des Nations Unies d'appui à la justice et un travail de recensement des institutions de sécurité et de mise au point d'outils d'échange d'informations entre partenaires de la réforme du secteur de la sécurité.

41. La Mission a aussi mis en place des mécanismes pour coordonner et harmoniser l'interaction avec les donateurs dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, comme des groupes de travail et le forum des ambassadeurs, qui a été créé en 2009.

42. Pour contribuer au rétablissement de l'autorité de l'État et de l'état de droit, la Mission a mis des conseillers techniques à la disposition du Gouvernement, aux niveaux national et provincial, coordonné des réunions consultatives avec les

²⁵ Voir, par exemple, S/2009/160, par. 86; S/2008/433, par. 45 et 46; et S/2009/335, par. 63.

partenaires nationaux et internationaux, et instauré des comités de surveillance chargés de domaines particuliers. Elle a fourni un appui précieux lors de la tenue des élections nationales, en 2006, qui ont été décisives pour créer les conditions propices à l'instauration de l'état de droit.

43. Certaines personnes interrogées ont regretté que la Mission se consacre avant tout à des activités de formation, d'équipement et de construction au détriment d'une stratégie plus globale de réforme du secteur de la sécurité. Les représentants du Gouvernement ont exprimé le souhait que la Mission planifie ses activités de façon plus concertée, en particulier dans le domaine de la formation, que davantage de ressources soient allouées pour appuyer et gérer les initiatives de réforme, et qu'il soit répondu plus rapidement aux demandes d'assistance. Malgré les efforts déployés par la Mission, la coordination entre les acteurs de la communauté internationale dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité était faible, affaiblissant la capacité des représentants de la communauté internationale présents dans le pays de parler d'une seule et même voix avec le Gouvernement.

44. Parmi les progrès accomplis en matière de réforme du secteur de la sécurité et d'instauration de l'état de droit, on compte l'amélioration de l'accès à la justice et aux services judiciaires dans l'est du pays et le renforcement des capacités et des infrastructures pour les services de police et, plus généralement, en matière d'instruction, de formation et d'habilitation. Les membres de la communauté internationale ont fait état de véritables avancées réalisées dans la lutte contre l'impunité, faisant observer la multiplication des poursuites engagées contre les auteurs de violations des droits de l'homme et le changement des mentalités dans les institutions de l'État. Au fil des ans, une constitution a été adoptée, les institutions parlementaires ont été développées, des organismes judiciaires et publics ont été établis, toute une gamme de textes législatifs ont été adoptés et des fonctionnaires, y compris des magistrats, ont été recrutés. La séparation des pouvoirs a aussi été inscrite dans la loi.

45. Néanmoins, les structures de sécurité de la République démocratique du Congo restent fragiles. Les différents secrétaires généraux ont maintes fois appelé l'attention sur l'absence de stratégie nationale d'ensemble de réforme du secteur de la sécurité et la lenteur des réformes entreprises, y compris dans le domaine législatif. Les observateurs extérieurs et le personnel de la Mission ont confirmé cette analyse. L'absence de progrès est vue comme un obstacle au rétablissement et à la consolidation de la paix dans le pays, mais aussi en fin de compte au retrait de la Mission.

46. Les personnes interrogées ont estimé que les principaux obstacles aux progrès étaient, entre autres, l'absence de stratégie d'ensemble du Gouvernement, la faiblesse des ressources publiques allouées à l'amélioration du secteur de la sécurité et la préférence du Gouvernement pour les discussions et initiatives bilatérales²⁶. Ces facteurs contreviennent à presque toutes les hypothèses énoncées dans les documents de planification de la Mission liés à la réforme du secteur de la sécurité²⁷ et risqueraient, tout au moins dans un avenir proche, de compromettre la possibilité d'une amélioration durable généralisée.

²⁶ Voir S/2010/164, par. 101.

²⁷ Voir, par exemple, A/65/744, réalisation escomptée 3.4.

D. La Mission remplit un rôle essentiel de facilitateur pour le Gouvernement, la communauté internationale et la société civile

La Mission a contribué à l'organisation de deux élections

47. En 2006 et 2011, l'assistance électorale a fait partie des activités les plus visibles de la Mission. À ces deux occasions, en association avec le PNUD, la Mission a joué un rôle décisif en contribuant à planifier, organiser et sécuriser les élections nationales, en fournissant un appui logistique, en formant des responsables électoraux, en conseillant et aidant à informer et éduquer les électeurs et, en 2006, en fournissant des services de secrétariat à la Commission mixte chargée des lois essentielles et à la Commission mixte chargée des opérations électorales et en coordonnant les financements internationaux et les mécanismes d'appui. Dans les deux cas, elle a fourni un appui aux candidates et aux électrices. L'action électorale menée par la Mission en 2006 a été largement saluée²⁸ et plusieurs partenaires ont considéré que ces élections avaient été un succès majeur pour la MONUSCO.

48. Pour le cycle électoral de 2011/12, la Mission était chargée d'un mandat différent. Tandis que la Commission électorale nationale indépendante dirigeait la planification et l'organisation, la MONUSCO se chargeait essentiellement d'apporter des conseils techniques, de fournir un appui logistique et d'assurer des formations pour la police afin de renforcer la sécurité durant les élections. Certains membres de la Mission se sont installés dans les locaux de la Commission pour faciliter la liaison.

49. Les problèmes étaient considérables et comprenaient la difficulté logistique de réceptionner, d'entreposer et de transporter des milliers de tonnes de matériel, les retards subis dans les achats et les modifications contractuelles apportées par la Commission, l'opacité des mécanismes budgétaires et, de façon tout à fait tragique, la perte de huit agents électoraux dans un accident aérien survenu à Kinshasa, en avril 2011, dans lequel 32 personnes ont trouvé la mort. Néanmoins, et malgré les difficultés rencontrées lors des préparatifs, l'élection a pu se tenir comme prévu le 28 novembre 2011. Le rôle d'appui confié à la Mission lui laissait peu de marge pour contrôler la validité et la crédibilité des élections, et celles-ci ont été mises en doute.

50. La plupart des partenaires interrogés aux fins de l'évaluation ont déclaré que la MONUSCO s'était efficacement acquittée de son rôle. Plusieurs représentants du Gouvernement lui ont été reconnaissants d'avoir laissé la Commission diriger l'organisation des élections, même s'ils auraient souhaité qu'elle fournisse un appui logistique encore plus important. Les associations féminines ont souligné qu'elle avait contribué à sensibiliser les électrices grâce aux mesures d'éducation de l'électorat qu'elle a appliquées dans tout le pays et à soutenir les candidates. La plupart ont fait observer que les élections n'auraient pas pu se tenir sans son appui, en particulier sur le plan logistique.

²⁸ Par exemple, par le PNUD (voir www.undp.org/evaluation/documents/thematic/conflict/DRC.pdf), des organisations d'aide internationales (voir, par exemple, www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/elections/elections-cd-2006.pdf), la Banque mondiale (voir http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR_2011_Case_Study_DRC_1.pdf) et le Conseil de sécurité [voir résolution 1711 (2006)].

51. Les partenaires n'ont pas toujours su clairement faire la différence entre l'appui que la Mission a fourni à l'organisation des élections et l'association de celle-ci avec les élections et les irrégularités qui les ont entachées. Certains employés des entités des Nations Unies et des organisations de la société civile ont dit que la réputation de la Mission avait souffert du fait de son association avec le Gouvernement et la Commission électorale car de nombreux congolais pensaient que la Mission avait coopéré avec ce qu'ils considéraient être des éléments corrompus et illégitimes du processus électoral.

La Mission facilite la fourniture d'une aide humanitaire et d'un appui aux victimes

52. La Mission fournit un appui à presque toutes les entités des Nations Unies présentes en République démocratique du Congo, généralement sous forme de renseignements et de services de sécurité, et de services d'escorte ou de transport du personnel des organisations humanitaires et de développement vers les lieux d'exécution des projets et auprès des populations. Des entités, dont le Programme des Nations Unies pour le développement, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, participent également à des planifications et opérations conjointes avec la Mission ou possèdent des mécanismes de décision communs. La Mission apporte aussi un appui aux organisations de la société civile et aux organisations non gouvernementales nationales et internationales en leur fournissant des services de transport, des renseignements de sécurité, des formations, voire même du matériel, des fournitures et un accès aux locaux.

53. Les relations de la Mission avec ces entités sont mutuellement bénéfiques. Nombre d'entre elles se rendent dans des endroits où le personnel de la MONUSCO ne peut pas ou ne veut pas aller, rapportant des informations sur la base desquelles des activités communes ou complémentaires peuvent être planifiées et menées. Sans accès aux services de la Mission, nombre d'entités seraient incapables de se déplacer sur le territoire congolais et de remplir leur propre mandat. Cette dépendance envers la Mission a toutefois donné lieu à des situations où les services demandés, en particulier de nature aérienne, dépassaient les capacités de la Mission, ce qui a inévitablement engendré des frustrations.

E. Une attention particulière a été accordée aux questions liées à l'égalité des sexes et aux droits de l'homme

La lutte que mène la Mission contre les violences sexuelles et sexistes a produit des résultats appréciables, bien qu'il reste des progrès à faire

54. La Mission applique les dispositions des résolutions du Conseil de sécurité relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité²⁹ et les principes directeurs du Département des opérations de maintien de la paix concernant l'égalité des sexes³⁰.

²⁹ Résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) du Conseil de sécurité.

³⁰ Département des opérations de maintien de la paix et Département de l'appui aux missions, *DPKO/DFS Guidelines: Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations*, New York, 2010, disponible en anglais seulement à l'adresse suivante : www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpko_dfs_gender_military_perspective.pdf.

Presque toutes les résolutions du Conseil de sécurité concernant les missions de paix mentionnent explicitement la question de l'égalité des sexes, et une Section de la problématique hommes-femmes a été établie en 2002. À la suite des cas très médiatisés de violences sexuelles en République démocratique du Congo, la Mission a consacré davantage d'efforts à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et créé en 2009 un groupe s'occupant de la question.

55. Afin de remplir ses obligations en matière d'égalité des sexes, la Mission a collaboré avec le Gouvernement, les organisations de la société civile et des organismes des Nations Unies, notamment ONU-Femmes, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds des Nations Unies pour la population. La Mission a placé parmi ses premières priorités les activités de coordination, de formation, d'appui technique et de renforcement des capacités, et joue depuis 2009 un rôle clef dans la coordination de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Grâce à sa visibilité politique, elle est particulièrement bien placée pour promouvoir l'égalité des sexes auprès du Gouvernement et du grand public et coordonner les activités dans ce domaine. Elle a élaboré un cadre pour l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité en collaboration avec divers organismes des Nations Unies, les organisations de la société civile congolaise et le Ministère de l'égalité des sexes, de la famille et de l'enfance et appuyé l'élaboration d'un cadre législatif et politique relatif à l'égalité des sexes. Il reste cependant des obstacles à surmonter pour mettre en œuvre la résolution 1325 (2000), notamment en ce qui concerne les contraintes structurelles et budgétaires du Gouvernement, des forces armées et de la police, et de la faiblesse d'un appareil judiciaire souvent incapable d'appliquer les lois à l'échelon local.

56. La Mission a promu la collecte et l'établissement de données sur les inégalités entre les sexes et les violences sexuelles et sexistes et aidé à appeler l'attention du public sur le problème des violences sexuelles, notamment en employant à cette fin la chaîne Radio Okapi et en contribuant à ce que les poursuites contre les auteurs de viols et de violences sexuelles aboutissent. D'après les personnes interrogées, cela a contribué à sensibiliser la population et à faire mieux connaître le problème.

57. Au sein de la Mission, les groupes chargés des questions liées à la problématique hommes-femmes et de la lutte contre les violences sexuelles coopèrent avec d'autres sections, et de nombreuses activités de la Mission sont fondées sur une démarche axée sur la lutte contre les inégalités entre les sexes. La question de l'égalité des sexes est prise en compte dans les rapports du Secrétaire général sur la Mission depuis 2002 et dans les budgets de la Mission depuis 2004, en particulier dans les domaines des élections et de la réforme des secteurs juridique et judiciaire. Toutefois, les résultats obtenus ne sont généralement pas évalués au moyen d'indicateurs et d'objectifs détaillés. Il s'est avéré que la parité entre les effectifs des deux sexes serait difficile à atteindre à la Mission, les femmes ne représentant que 18 % de son personnel civil en décembre 2011 (29 % de son personnel civil recruté sur le plan international).

La Mission a éprouvé des difficultés à accomplir son mandat de défense des droits de l'homme

58. Des spécialistes des droits de l'homme ont été déployés pour la première fois par la MONUC au début de 2000; depuis, les enquêtes sur des violations des droits de l'homme et les activités de promotion et de défense des droits de l'homme font

partie intégrante de son action. En 2008, la MONUC et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont établi à la Mission un Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme pour remplacer leurs unités respectives qui étaient compétentes en la matière. Le Bureau conjoint lutte contre l'impunité en enquêtant sur les violations des droits de l'homme et en constituant des dossiers à ce sujet et applique par ailleurs le principe de la diligence voulue (conditionnalité)³¹, selon lequel la Mission n'appuiera pas les éléments des forces armées et de la police congolaises impliqués dans des violations des droits de l'homme, ni ne coopérera avec eux. Ce principe est désormais suivi dans le cadre de toutes les activités de terrain du système des Nations Unies.

59. Pour appliquer le principe de la diligence voulue, la Mission a mis en œuvre, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement, un projet de fichage consistant à établir un fichier des violations des droits de l'homme et de leurs auteurs. La Mission peut contrôler les antécédents des militaires et des agents de police congolais en vérifiant si leurs noms figurent dans le fichier. Seul instrument de ce genre dans le cadre du système des Nations Unies, le fichier a été créé en application d'un mémorandum d'accord conclu en 2009 par la MONUC, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. À ce jour, il n'a été utilisé que pour vérifier les antécédents des membres des forces armées et de la police congolaises, mais le même procédé pourrait s'appliquer à tout Congolais travaillant avec la Mission. La politique de la diligence voulue, qui a été mise en œuvre dans tous les domaines où la Mission coopère avec les forces armées et la police congolaises, a toutefois provoqué quelques retards dans la planification et la mise en route des activités conjointes pour lesquelles la vérification des antécédents était nécessaire et, de l'avis de certains observateurs, a eu pour effet de compliquer quelque peu la communication entre les Casques bleus et leurs homologues congolais.

60. La Mission a contribué à ce que soient traduits en justice des individus ayant commis de graves violations des droits de l'homme en apportant un appui à l'action de la justice et de ses partenaires dans le domaine judiciaire et en renforçant les capacités des institutions nationales de défense des droits de l'homme³². La Mission a fréquemment des échanges avec les autorités nationales et provinciales chargées de faire respecter les droits de l'homme. Les concertations se poursuivent en vue de la création d'un programme commun des Nations Unies sur la justice, et le Gouvernement a élaboré un plan pour mettre en œuvre des recommandations formulées par des organismes internationaux de défense des droits de l'homme.

61. La Mission enquête sur les violations des droits de l'homme et publie à ce sujet des rapports spéciaux, mais n'a pas encore établi à ce jour de rapports de suivi semestriels en application de la directive de 2008 relative à l'établissement de rapports publics par les composantes droits de l'homme des opérations de paix des Nations Unies. Étant donné l'absence de données exhaustives sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo, les parties prenantes externes ont affirmé qu'elles étaient favorables à la publication par la Mission de rapports de suivi réguliers. Faute de données de ce type, il n'est guère possible de suivre l'évolution de la situation générale des droits de l'homme.

³¹ Voir résolution 1906 (2009) du Conseil de sécurité, par. 22.

³² Voir notamment S/2011/656, par. 80; S/2011/298, par. 12 et 62 et S/2011/20, par. 76.

62. Le Haut-Commissariat des Nations Unies et le Secrétaire général continuent d'exprimer publiquement les graves préoccupations que leur inspire la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo. Ces préoccupations sont partagées par presque tous les acteurs internationaux actifs dans le pays qui ont été interviewés dans le cadre de la présente évaluation. L'absence de rapports publics de suivi et la rareté des rapports d'enquête réduisent la transparence et ne permettent pas de faire respecter l'obligation de répondre des violations des traités internationaux.

F. Le fonctionnement interne de la Mission est cohérent dans l'ensemble, malgré la difficulté du contexte

63. Les transports sont largement tributaires des moyens aériens en République démocratique du Congo, les routes y étant peu nombreuses et mal entretenues. La Mission n'exerce cependant qu'un contrôle partiel sur la qualité et la quantité des moyens aériens dont elle dispose, comme l'a fait ressortir le retrait, au cours des 18 mois qui ont précédé le mois de décembre 2011, d'un certain nombre d'hélicoptères militaires et notamment de tous les hélicoptères de combat par les pays qui les avaient fournis. Le Secrétaire général a maintes fois appelé l'attention du Conseil de sécurité sur l'insuffisance des moyens aériens de la Mission³³.

64. Le manque de maîtrise de la Mission en ce qui concerne d'autres ressources et certaines dispositions réglementaires a également des incidences sur ses opérations. La complexité d'une partie de ses procédures et activités entraîne des retards, particulièrement dans le recrutement et l'approvisionnement, suscite un sentiment de frustration et nuit parfois à son efficacité, comme lorsqu'il lui est impossible de remplacer rapidement des membres clefs de son personnel qui ont été victimes de maladies ou d'accidents³⁴. Les procédures en question découlent essentiellement de politiques suivies à l'échelle du système des Nations Unies, et leur définition ne dépend pas entièrement de la Mission. Certains membres du personnel se sont plaints que les règles et procédures, notamment en ce qui concernait les voyages et les habilitations de sécurité, entravaient leur travail et les incitaient à adopter de dangereuses solutions de rechange. Le personnel recruté sur le plan national et les Volontaires des Nations Unies estiment que leurs conditions de travail sont inférieures à celles du personnel recruté sur le plan international. Les calendriers de travail gênent la planification à long terme et la coordination des activités avec les partenaires. Le personnel militaire et certains membres du personnel civil ne parlent pas couramment le français. Des problèmes semblables ont été constatés dans d'autres missions de maintien de la paix.

Les indicateurs de succès ne donnent qu'une idée incomplète des résultats obtenus par la Mission

65. Comme les autres missions de maintien de la paix, la MONUSCO évalue ses réalisations en utilisant des indicateurs, dont on trouvera la définition dans ses documents budgétaires, qui sont destinés à mesurer les progrès effectués dans la réalisation des objectifs généraux définis dans son mandat, tels que le renforcement

³³ Au moment de la rédaction du présent rapport, quatre hélicoptères de combat fournis par un État Membre viennent d'être déployés à la Mission.

³⁴ C'est ce qui s'est produit en 2011, notamment (voir par. 49 ci-dessus).

de la protection des civils, le progrès de la lutte contre l'impunité et l'amélioration de la situation des droits de l'homme. Les activités et les produits de la Mission contribuent à la réalisation des objectifs visés.

66. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne a examiné les résultats mesurés au moyen des indicateurs de la Mission et vérifié s'ils pouvaient être corroborés par les renseignements provenant des partenaires, des parties prenantes et d'autres sources de données, notamment les rapports statistiques périodiques publiés par l'Organisation des Nations Unies, les institutions apparentées et les universités. L'ensemble d'indicateurs utilisé par la Mission évolue selon les changements apportés à son mandat. De plus, les résultats mesurés ne représentent parfois qu'une dimension particulière d'une situation plus générale, peuvent être influencés par des facteurs échappant au contrôle de la Mission, ne peuvent pas toujours être confirmés par des sources externes et ne correspondent pas à l'ensemble des résultats réellement obtenus. L'ensemble d'indicateurs constitue donc un moyen imparfait, quoique fort utile, de mesurer les effets de l'action de la Mission.

67. L'enquête menée auprès de membres du personnel a fait ressortir les opinions de ces derniers concernant la gestion de la Mission et les résultats obtenus. En règle générale, les personnes sondées se sont déclarées satisfaites de la gestion de la Mission, et au moins la moitié d'entre elles estimaient que la fourniture d'appui était « efficace » ou « très efficace » dans la plupart des domaines. Quarante-quatre pour cent des personnes interrogées ont jugé que le degré d'efficacité global de la Mission était élevé ou très élevé, tandis que 45 % l'ont trouvé acceptable et 11 %, faible.

68. Les parties prenantes externes, dont l'opinion a été évaluée sur la base d'entretiens et de commentaires écrits, jugent que les attentes de la Mission sont trop élevées pour être réalistes, entretenant ainsi un sentiment de déception. Aussi bien les parties prenantes que le personnel de la Mission ont fréquemment exprimé leur préoccupation devant l'insuffisance du budget de la MONUSCO en regard de l'étendue de son mandat et des conditions dans lesquelles elle travaille. La Mission a souvent pris l'initiative, depuis sa création, de réviser ses méthodes de travail pour en améliorer l'efficacité, en particulier dans les domaines de la logistique et des transports.

Les allégations fondées concernant des actes d'exploitation sexuelle et des violences sexuelles commis par des membres du personnel ont posé des problèmes importants

69. Les allégations suivant lesquelles des membres du personnel auraient commis des actes d'exploitation sexuelle et des violences sexuelles ont été divulguées en 2004, quand elles ont été mentionnées pour la première fois dans l'un des rapports soumis périodiquement au Conseil de sécurité par le Secrétaire général³⁵. Elles visaient des membres du personnel civil et militaire et concernaient des viols, des rapports sexuels avec des mineurs, l'obtention de faveurs sexuelles contre des offres d'emploi et des rapports sexuels avec des prostituées.

³⁵ S/2004/1034, par. 65 à 68.

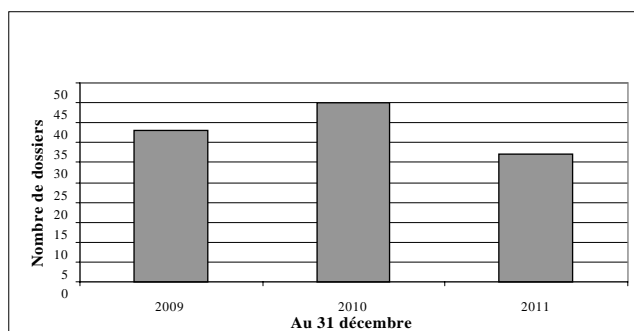
70. Le Secrétariat et la Mission ont réagi en chargeant le Bureau des services de contrôle interne d'ouvrir une enquête³⁶ et en élaborant une stratégie globale pour résoudre le problème. Étant donné que le nombre d'allégations continuait de croître et que le BSCI avait déterminé que les infractions se caractérisaient par certaines tendances systématiques, des mesures ont été prises à l'échelle du Secrétariat. En octobre 2005, le BSCI a assumé la responsabilité de l'ensemble des enquêtes sur des cas présumés d'exploitation et d'atteintes sexuelles, et en décembre 2005, la Mission a créé une Équipe Déontologie et discipline, la chargeant d'enregistrer les accusations, de les transmettre pour enquête, de veiller au respect du code de conduite et de dispenser des formations au personnel. Dans ses rapports suivants sur la MONUC, le Secrétaire général a insisté à plusieurs reprises sur la politique de tolérance zéro de la Mission à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles.

71. La Mission a pris des mesures à l'encontre des membres du personnel ayant fait l'objet d'accusations d'exploitation et de violences sexuelles qui se sont avérées fondées, notamment en les rapatriant ou en recommandant leur rapatriement pour des raisons disciplinaires. Toutefois, dans de tels cas, aussi bien la conduite d'enquêtes que la prise de mesures disciplinaires relèvent essentiellement de la responsabilité des pays fournisseurs de contingents. Quant aux auteurs d'infraction qui faisaient partie du personnel civil, ils ont été renvoyés, suspendus ou blâmés. Certaines personnes interrogées se sont déclarées préoccupées par la durée des enquêtes et l'impossibilité pour le BSCI de rendre publics les résultats des différentes enquêtes. Les statistiques du BSCI et de l'Équipe Déontologie et discipline indiquent que les taux d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles continuent d'être plus importants à la MONUSCO que dans les autres missions de maintien de la paix, malgré les progrès accomplis à cet égard (voir fig. IV à VII)³⁷.

³⁶ L'enquête a été menée par la Division des investigations du BSCI.

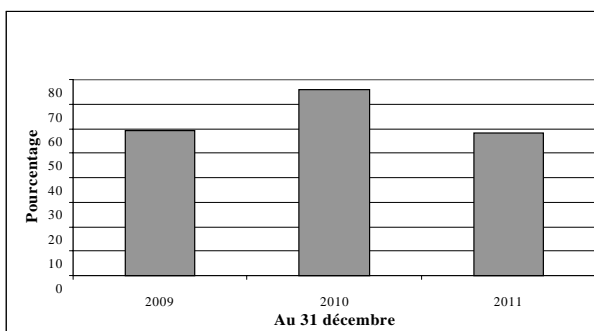
³⁷ De 2007 à 2011, l'Équipe Déontologie et discipline a enregistré 157 allégations fondées d'exploitation et d'atteintes sexuelles à la MONUC et à la MONUSCO, contre 51 à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, 45 à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 25 à la Mission des Nations Unies au Libéria, 13 à la Mission des Nations Unies au Soudan et 5 ou moins dans chacune des autres missions.

Figure IV
Nombre de dossiers ouverts à la MONUC et la MONUSCO à la suite d'allégations d'exploitation ou d'atteintes sexuelles



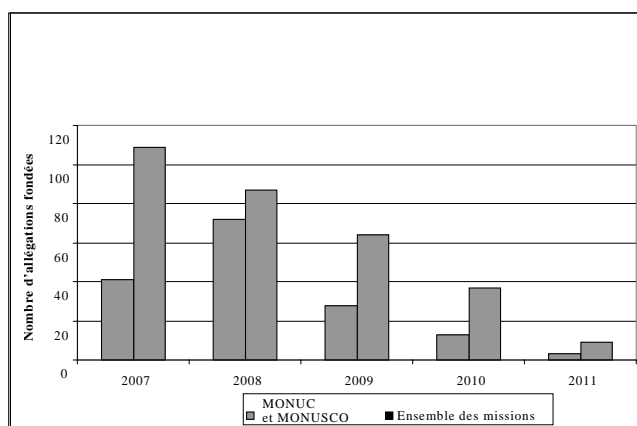
Source : Division des investigations du BSCI.

Figure V
Pourcentage de cas concernant la MONUC et la MONUSCO sur le nombre total de dossiers ouverts à la suite d'allégations d'exploitation ou d'atteintes sexuelles



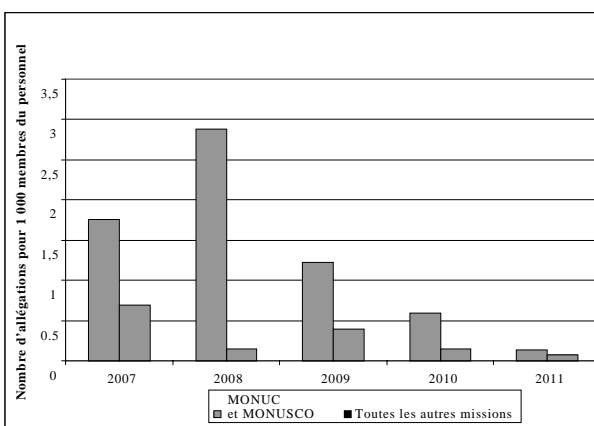
Source : Division des investigations du BSCI.

Figure VI
Nombre d'allégations fondées d'exploitation et d'atteintes sexuelles dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies de 2007 à 2011



Source : Équipe Déontologie et discipline, fiches d'information du Département des opérations de maintien de la paix.

Figure VII
Nombre d'allégations fondées d'exploitation ou d'atteintes sexuelles pour 1 000 membres du personnel de 2007 à 2011



Source : Équipe Déontologie et discipline, fiches d'information du Département des opérations de maintien de la paix.

G. Il semble improbable que les critères permettant le retrait de la Mission soient remplis dans un avenir proche

72. En mai 2007, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de proposer des critères en vue du retrait de la mission³⁸. Les critères définis par le Secrétaire général pour donner suite à cette demande concernaient la mise en place de conditions de sécurité stables et la consolidation des institutions démocratiques³⁹.

73. Le Secrétaire général avait alors fait observer que les capacités et le mandat de la MONUC ne lui permettraient pas d'atteindre à elle seule ces objectifs, qui ne seraient probablement pas réalisés avant la fin de son mandat⁴⁰. Cette affirmation a été confirmée par les évaluations ultérieures. Les études réalisées par une mission d'évaluation technique⁴¹ et par le mécanisme de coordination commun⁴², ainsi que les rapports établis par la MONUSCO, ont régulièrement mis en évidence les problèmes en la matière, particulièrement en ce qui avait trait à l'aptitude des forces armées à assurer la protection des civils, l'état des systèmes judiciaire et pénitentiaire, les violences sexuelles et les violations des droits de l'homme.

V. Conclusion

74. Il a été affirmé à maintes reprises à l'équipe d'évaluation que le mandat assigné à la Mission était impossible à remplir, en raison de l'ampleur des problèmes auxquels était confronté le pays, de l'immensité et de l'inaccessibilité de son territoire, du sous-développement de ses institutions étatiques, du nombre et de la complexité des tâches confiées à la Mission, ainsi que du manque de volonté, de la part de certains membres du Gouvernement, de voir advenir une véritable réforme. Le présent rapport a indiqué les domaines dans lesquels la Mission avait progressé dans l'exécution de son mandat et ceux dans lesquels elle n'avait pas progressé, et a mis en évidence les innovations pouvant servir de modèle à d'autres opérations de maintien de la paix.

75. La réalisation la plus notable de la Mission, à savoir celle d'avoir contribué à la diminution de l'intensité du conflit, a eu des conséquences immenses pour le pays. Certaines recherches laissent penser que les conflits ont des conséquences particulièrement dévastatrices pour les pays les moins avancés⁴³. L'indice de développement humain de la République démocratique du Congo a augmenté, passant de 0,224 en 2000 à 0,282 en 2010 (un niveau presque identique à celui de 1980)⁴⁴. Cette augmentation de 0,052 en 10 ans laisse penser que le pays, plutôt que d'être embourbé dans le conflit, suit désormais une voie de développement normale pour un pays parmi les moins avancés⁴³.

³⁸ Voir résolution 1756 (2007) du Conseil de sécurité, par. 23.

³⁹ Voir S/2007/671, par. 58 à 60.

⁴⁰ Voir S/2007/671, par. 61.

⁴¹ 22 février au 5 mars 2010.

⁴² Voir S/2010/164, par. 105.

⁴³ J. Asher et B. O. Daponte, 2010, « A hypothetical cohort model of human development ». Human Development Research Paper No. 2010/40 (New York, PNUD, 2000). Accessible en ligne à l'URL http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_40.pdf.

⁴⁴ PNUD, Congo (République démocratique du), Indicateurs internationaux de développement humain, base de données HDRStats. Accessible en ligne à l'URL http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/display_xls_output.cfm?country_iso3=COD&lang=fr.

76. Malgré l'investissement sans précédent dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo, il semble improbable que les critères fixés par le Conseil de sécurité pour le retrait de la Mission puissent être remplis dans l'avenir proche, étant donné la lenteur des progrès réalisés dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et de l'établissement de l'état de droit. La priorité de la Mission, même sous sa forme actuelle de mission de stabilisation, reste la protection des civils. Les progrès en matière de consolidation de la paix ont été faibles, et la sécurité reste fragile dans le pays – en particulier dans sa partie orientale, qui est la plus vulnérable. Si le rythme actuel est maintenu, il est peu probable que les critères permettant un retrait puissent être remplis dans l'avenir proche, car cela dépasse les seules capacités de la Mission, et sans doute celles de l'ONU. Pour que ces critères soient remplis, il faudrait :

- a) Des mandats réalisables, accompagnés de ressources quantitativement et qualitativement suffisantes pour les mettre en œuvre;
- b) La volonté, parmi les représentants de la communauté internationale en République démocratique du Congo et au sein du système des Nations Unies, de regarder au-delà de leurs priorités et mandats respectifs, et de collaborer de façon plus sincère;
- c) Et, surtout, un véritable partenariat entre l'ONU et les institutions congolaises, en particulier le Gouvernement, notamment un respect mutuel du principe de responsabilité en ce qui concerne tant les activités que les résultats obtenus.

La plupart de ces problèmes ont déjà été envisagés en l'an 2000 par le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, mais continuent de se poser à la Mission et plus généralement aux activités de maintien de la paix de l'ONU.

77. Même à supposer que certaines procédures internes de la Mission aient été améliorées, il semble peu probable que ses activités en auraient donné des résultats très différents ou meilleurs. Le degré de contrôle exercé par la Mission sur la planification et la mise en œuvre de son action a été un facteur d'efficacité déterminant. Les succès se sont situés dans les domaines où la Mission exerce un contrôle important – à savoir la protection des civils et le processus de désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réadaptation. Lorsque les décisions et ressources essentielles dépendaient d'autres acteurs, les progrès ont été moindres. Cela a été particulièrement vrai dans les situations où les plans et activités de ses principaux partenaires manquaient de cohérence ou d'esprit de suite, notamment dans le cas de la réforme du secteur de la sécurité.

78. Deux autres questions, dont chacune comporte des risques pour la réputation de l'ONU, méritent examen. La première a trait aux attentes du public à l'égard de l'Organisation. La dépendance de nombreux acteurs à l'égard des services de la Mission et les grands espoirs placés dans le succès de ses opérations ont créé dans certains milieux des attentes pas toujours (voire jamais) possibles à satisfaire. La déception qui en résulte nourrit le sentiment que la Mission n'est pas suffisamment active ou réactive. Les signes d'insuffisance des résultats, voire les actes répréhensibles tels que les cas d'exploitation et de violence sexuelles commis par le personnel de la Mission, ne font que renforcer ce sentiment. Il est crucial que les acteurs prennent conscience des limites autant que des possibilités des opérations de

maintien de la paix de l'ONU, et que la direction de l'Organisation ainsi que la Mission elle-même prennent des mesures pour garantir que le mandat de la Mission est bien compris et que les activités de la MONUSCO renforcent les valeurs des Nations Unies. Le risque qu'encourt la réputation de l'Organisation est réel.

79. La deuxième question concerne l'idée que le public se fait de l'ONU. La nécessité d'appuyer le Gouvernement élu du pays hôte peut entrer en contradiction avec l'idée que la Mission fait respecter les valeurs de l'Organisation. Le mandat de la Mission a insisté de façon croissante sur son rôle d'aide et d'appui au Gouvernement congolais. Le mandat reconnaît formellement la souveraineté du Gouvernement élu, mais cela met la Mission dans une position difficile si, dans l'esprit du public, certains membres du Gouvernement ou de ses services sont associés à la corruption, à la fraude ou à des violations des droits de l'homme.

80. L'Organisation a réagi en 2009 aux préoccupations concernant les violations des droits de l'homme perpétrées par les membres des forces armées et de la Police nationale congolaises en imposant la politique de diligence voulue (ou de soutien conditionnel). Néanmoins, les personnes interrogées ont fait état du sentiment, qui leur paraît largement répandu, que la Mission est trop liée aux activités du Gouvernement, y compris celles de l'armée et, plus récemment, de l'autorité électorale, qui peuvent paraître comporter des éléments illégaux, immoraux, corrompus et/ou criminels. Les efforts diplomatiques discrets de la Mission en vue de dissiper ce sentiment semblent avoir eu peu d'effet, et risquent au contraire de le nourrir. Une action plus visible est nécessaire pour dénoncer les exactions et en dissocier la Mission. Une meilleure image de la Mission et des attentes plus réalistes seraient de nature à améliorer la coopération dont bénéficie la Mission et, partant, d'améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations de maintien de la paix en République démocratique du Congo.

VI. Recommandations

Le Bureau des services de contrôle interne fait les recommandations suivantes :

Recommandations capitales

Recommandation 1

La Mission devra renforcer son engagement dans le développement du secteur de la sécurité :

- a) En créant, au niveau des organes directeurs, une structure appropriée et l'élaboration de plans propres à la Mission en vue de l'exécution de ce mandat;
- b) En développant le recensement existant des institutions du secteur de la sécurité, de façon à y faire figurer une évaluation : i) de la législation congolaise concernant le secteur de la sécurité; ii) des politiques, stratégies et plans de tous les principaux acteurs en matière de développement du secteur de la sécurité.

Recommandation 2

La Mission devra mettre en place, grâce à son service d'information et son Bureau des affaires civiles, une campagne d'information visant à différencier, d'une part, la responsabilité incombant à la Mission d'appuyer le Gouvernement et d'en renforcer les capacités, et, d'autre part, l'appui fourni aux membres dudit Gouvernement et/ou l'aval donné à des exactions.

Recommandation 3

Le Département des opérations de maintien de la paix et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme devront s'assurer que la MONUSCO et toutes les missions chargées d'un mandat concernant les droits de l'homme publient régulièrement, et au moins deux fois par an, des rapports publics complets consacrés au suivi de la situation desdits droits de l'homme dans leurs zones respectives.

Recommandation 4

La Mission, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions, la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne et le Bureau de la gestion des ressources humaines devront prendre toutes les mesures possibles pour renforcer la politique de tolérance zéro en ce qui concerne l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par le personnel de la Mission. Il faudra notamment obliger à rendre des comptes non seulement les individus qui se livrent à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, mais aussi leurs supérieurs et, en définitive, en ce qui concerne le personnel militaire, le pays ayant fourni le contingent concerné.

Recommandations importantes**Recommandation 5**

Le Département des opérations de maintien de la paix devra évaluer les innovations importantes effectuées dans la Mission en vue de déterminer leurs points forts et leurs points faibles, ainsi que l'éventuelle opportunité de les appliquer de façon plus large dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Les innovations qu'il faudra évaluer comprennent notamment :

- a) La mise en œuvre d'une politique de diligence voulue (politique de soutien conditionnel);
- b) Le projet de fichage, et la possibilité et l'utilité de l'étendre à d'autres zones géographiques où des violations des droits de l'homme ont été commises en nombre important;
- c) Les réseaux d'alerte locale;
- d) Le programme des assistants de liaison locaux.

Recommandation 6

Le Département de l'appui aux missions devra fournir aux organes directeurs une étude de synthèse sur la prévisibilité de la dotation de la Mission en moyens aériens, ainsi que sur leur disponibilité, leur utilisation, leur sécurité et leur utilité.

Recommandation 7

Le Département de l'appui aux missions devra veiller à ce que soient élaborés et tenus à jour des fichiers de candidats adaptés et disponibles pour tous les postes clefs (de niveau P-4 et supérieur), de sorte que les postes vacants dans des domaines ou fonctions décisifs pour l'exécution du mandat puissent être pourvus en temps opportun, en particulier dans le cas de vacances de poste imprévues.

Recommandation 8

La Mission devra compléter le contrôle de sécurité dont font l'objet tous les ressortissants congolais associés à la Mission en utilisant son fichier des violations et de leurs auteurs.

Le 9 mars 2012

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(*Signé*) Carman L. **Lapointe**

Annexe***Mémorandum du 19 mars 2012, adressé au Secrétaire général adjoint du Bureau des services de contrôle interne par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix****Observations concernant le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'évaluation de l'exécution du programme et des résultats obtenus : activités de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo**

1. Me référant au mémorandum du 24 février 2012 du Directeur de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) relatif à l'évaluation du programme susmentionnée et au rapport final du 9 mars, que j'ai lu avec intérêt, je trouve ce rapport du Bureau et l'évaluation qu'il a faite des activités de la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)/Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et des résultats obtenus particulièrement instructifs. Je me félicite de l'excellente coopération qui a prévalu entre les collègues de la MONUSCO, du Département de l'appui aux missions, du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau durant l'établissement du rapport.
2. Dans l'ensemble, nous acceptons et accueillons favorablement les principales conclusions du rapport et la plupart des recommandations qui y sont formulées. À notre avis, le rapport rend correctement compte des progrès accomplis par la MONUC/MONUSCO dans ses fonctions de mission intégrée tout en tenant compte des circonstances difficiles dans lesquelles elle exerce ses activités depuis sa création en 1999.
3. Le rapport saisit l'essence de ce que la Mission a accompli et de ce qu'elle cherche à atteindre. Le fait qu'il présente les principales réalisations de la Mission constitue un hommage justifié au travail et à l'engagement de ses membres et de ceux du personnel d'autres entités des Nations Unies. Il y est précisé que, grâce à ses activités militaires et diplomatiques, la Mission a contribué à améliorer notablement la stabilité et la sécurité d'ensemble en République démocratique du Congo. Nous nous félicitons qu'il soit précisé que la Mission ait recours à des outils et des mécanismes novateurs pour protéger les civils, en particulier dans certaines zones de l'est du pays où des groupes armés continuent de menacer la population. À cet égard, me référant à la recommandation 5 du rapport, je suis heureux de signaler que le Département des opérations de maintien de la paix a entrepris une évaluation

* Dans la présente annexe, le BSCI présente le texte intégral des observations formulées par le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et la MONUSCO sur l'évaluation de l'exécution du programme des activités de maintien de la paix en République démocratique du Congo et des résultats obtenus. Cette pratique a été instituée, sur recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, par la résolution 64/263 de l'Assemblée générale.

de ces outils en vue de déterminer s'ils pourraient être utilisés dans d'autres missions de maintien de la paix ayant des mandats comparables.

4. Malgré les grandes difficultés qu'elle a rencontrées, la Mission a continué à s'acquitter des tâches très diversifiées qui lui ont été confiées, dans les limites de ses capacités, et de fournir un appui décisif aux autorités congolaises dans le cadre de son mandat, notamment lors des élections présidentielle et législatives de novembre 2011. La facilitation de l'apport de l'aide humanitaire par la fourniture d'un appui en matière de transport et de sécurité qui est crucial pour l'action de l'ONU et des autres acteurs humanitaires est une autre fonction vitale de la Mission, qui est signalée dans le rapport mais qui est parfois passée sous silence. Cela permet aussi de mieux comprendre et justifier le budget de la Mission (plus de 1,3 milliard ont été demandés pour 2012/13).

5. L'observation selon laquelle la Mission a essentiellement accompli des avancées dans les domaines sur lesquels elle exerce un contrôle étendu, en particulier la protection des civils et le désarmement, la démobilisation, le rapatriement, la réinstallation et la réintégration des ex-combattants étrangers, est pertinente. La Mission ne peut pas s'acquitter de toutes les tâches qui lui ont été confiées : comme il est indiqué dans le rapport, nombre de décisions prises dans des domaines clés échappent à son emprise, par exemple dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et de l'état de droit. D'importants progrès doivent encore être accomplis dans ces domaines clés. Le rapport confirme des analyses antérieures selon lesquelles il s'agit là d'un obstacle majeur qui explique que la réalisation des objectifs de référence de la stratégie de retrait de la Mission continue d'outrepasser les capacités et le mandat de celle-ci. Les organes directeurs de l'ONU pourraient tirer d'utiles enseignements pour les mandats des missions de maintien de la paix à venir, que ce soit en République démocratique du Congo ou ailleurs.

6. Nous constatons que le BSCI a trouvé qu'un certain nombre de préoccupations exprimées par le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et la MONUSCO et de variantes proposées par ces derniers étaient justifiées et les a fait figurer dans le rapport final. Nous constatons aussi que certaines recommandations et précisions n'y figurent pas pour un certain nombre de raisons, comme les règles limitant la longueur des documents, et parce que, dans quelques domaines, notre position divergeait de celle du Bureau. Un récapitulatif des observations, qui est présenté ci-après, apporte des précisions et des informations complémentaires en la matière.

7. Nous serions disposés à accepter les conclusions du rapport du BSCI selon lesquelles les attentes à l'égard de la Mission sont souvent irréalistes, mais nous pensons que le fait de critiquer la diplomatie discrète de la Mission au motif qu'elle semble produire peu de résultats et donner l'apparence que la Mission cautionne les politiques des autorités du pays hôte ne fait pas pleinement justice à la position difficile dans laquelle la Mission se trouve; celle-ci doit concilier la nécessité d'établir un partenariat constructif avec ces autorités, point sur lequel le rapport insiste, avec l'action énergique qu'elle mène pour informer la population sur les questions difficiles. Ainsi, les rapports publics et sans complaisance qu'elle produit sur les problèmes de respect des droits de l'homme dans le pays sont de nature à compliquer les relations qu'elle entretient avec les acteurs institutionnels congolais. Malgré ces complications, la Mission peut se prévaloir d'avoir obtenu des résultats

tangibles et d'avoir travaillé en étroite partenariat avec ses homologues nationaux dans le cadre de projets communs, point qui, d'après nous, méritait davantage d'attention dans le rapport.

8. En outre, nous estimons que la recommandation 8, selon laquelle la MONUSCO devrait compléter le contrôle de sécurité dont font l'objet tous les ressortissants congolais associés à la Mission en utilisant son fichier des violations et de leurs auteurs, devrait être retirée du rapport. Nous pensons que la Mission n'est pas juridiquement habilitée à utiliser le fichier à d'autres fins que la vérification des antécédents du personnel national des forces de sécurité. Il nous semble qu'en étendant ainsi l'utilisation de ce fichier, on compromettrait un peu plus sa destination première, à savoir l'identification des auteurs de violations graves des droits de l'homme servant dans les forces de sécurité.

9. Nous recommandons que le présent mémorandum, y compris les observations ci-après, soit communiqué à l'Assemblée générale afin qu'elle soit pleinement avisée des réactions de la Mission et des services du Siège.

Récapitulatif des observations

Paragraphe 20

10. S'agissant du déploiement de soldats de la paix sur le territoire de la République démocratique du Congo, il est recommandé que le passage ci-après soit ajouté au paragraphe afin de rendre plus précisément compte des contingents déployés à l'heure actuelle :

En ce moment, la MONUSCO dispose de personnel armé en uniforme dans d'autres régions que l'est du pays. Elle maintient un bataillon à Kinshasa et une légère présence dans la province de l'Équateur et a stationné des unités de police constituées dans les deux provinces du Kasai. Tous ont pour mission de protéger le personnel et les biens de l'ONU et les agents civils et humanitaires, d'escorter les membres de la Mission et de mettre en œuvre des projets à impact rapide dans les communautés locales. Les conditions de sécurité dans les provinces du Bas-Congo et du Bandundu, où la situation est plus stable, sont simplement surveillées par des équipes d'observateurs militaires.

Paragraphe 27

11. S'agissant de la fonction de stabilisation confiée à la Mission, cette section aurait pu faire référence aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies qui ont participé aux activités de gouvernance, y compris à celles liées à la consolidation de l'autorité de l'État, avant la création de la MONUC en 1999. Cette fonction a été renforcée en 2011, ce qui a encouragé les synergies avec les activités mises en œuvre par des entités des Nations Unies dans le cadre de leur propre mandat, en particulier en matière de gouvernance.

Paragraphes 39 à 46

12. Cette section du rapport aurait pu détailler davantage les activités et les réalisations de la Mission concernant l'appui fourni aux institutions de sécurité et à celles qui sont garantes de l'état de droit (en particulier, la justice, la police et les prisons). On trouvera davantage d'informations dans les rapports annuels de la

Mission sur l'exécution du budget, dont le plus récent porte sur l'exercice allant du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011 (A/66/652).

Paragraphe 57

13. En ce qui concerne les difficultés rencontrées par la MONUSCO pour instaurer la parité hommes-femmes dans la composition de son personnel civil, il convient de noter que cet objectif a été jugé irréaliste pour les opérations de maintien de la paix puisque celles-ci sont stationnées dans des lieux d'affectation difficiles. L'objectif fixé dans l'accord 2010/11 sur le tableau de bord de gestion des ressources humaines, qui est venu remplacer les plans d'action ressources humaines, est de réduire de 20 % l'écart qui existe actuellement entre les femmes et les hommes, dans une mission donnée, en vue de parvenir, à terme, à des effectifs composés à 50 % de femmes. Étant donné que le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires a approuvé ce nouvel objectif pour l'ONU, il nous semble que les résultats des opérations de maintien de la paix devraient être mesurés à l'aune de l'objectif d'une réduction de l'écart et non de celui de l'instauration de la parité. Dans la période couverte par le rapport, qui va de juillet 2010 à juin 2011, le rapport entre les hommes et les femmes s'est amélioré au sein de la MONUSCO, passant de 17 à 19, ce qui fait que celle-ci a atteint l'objectif révisé.

Paragraphe 64

14. Diverses mesures sont prises pour accroître le nombre de candidats francophones aux emplois dans les missions sur le terrain, en particulier dans les opérations de maintien de la paix. Des procédures ont été mises en place pour recommander plus facilement l'inscription de francophones sur les listes de candidats présélectionnés. En 2010/11, aux fins du recrutement et de l'établissement des listes, les candidats ont pu passer les tests écrits en français pour un certain nombre de groupes professionnels, notamment dans les domaines de l'état de droit et des institutions de sécurité, des affaires politiques et de l'information. En outre, ceux qui ont été invités à participer à un entretien axé sur les compétences ont pu demander à ce qu'il se déroule en français. Il a ainsi été possible de faire augmenter le nombre de candidats francophones présélectionnés en vue d'un éventuel recrutement et déploiement. Depuis 2012, les avis de vacance de poste pour les missions déployées dans des pays francophones sont publiés en français.

Paragraphe 71

15. S'agissant du nombre plus élevé d'actes d'exploitation et de violence sexuelles commis par des membres de la Mission que par les membres d'autres opérations de maintien de la paix, il convient de noter que la MONUSCO dispose de l'effectif le plus important de toutes les missions de l'ONU dans le monde. La Mission est parvenue à réduire de 40 % le nombre d'actes allégués en 2010/11, soit le recul le plus important enregistré par les différentes missions.

Paragraphe 80

16. S'agissant de l'image projetée par la MONUSCO et plus particulièrement du fait qu'elle donne l'impression d'être trop proche des activités du Gouvernement, nous convenons que les attentes à l'égard de la Mission sont souvent irréalistes et que la gestion de son image est une tâche difficile et capitale. La Mission cherche

activement à remédier à ce phénomène par des campagnes d'information ciblées à l'intention des partenaires internationaux et congolais. Il nous semble, à cet égard, que le paragraphe 80 ne tient pas pleinement compte de la situation difficile dans laquelle la Mission se trouve, celle-ci devant concilier la nécessité d'établir un partenariat constructif avec les autorités du pays hôte, point sur lequel le rapport insiste, avec les efforts concertés qu'elle déploie pour s'attaquer aux questions difficiles par des mesures d'information du public et de diplomatie discrète. Par exemple, la MONUSCO produit régulièrement, en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, des rapports publics et sans complaisance sur les problèmes de respect des droits de l'homme dans le pays qui sont de nature à compliquer les relations qu'elle entretient avec les acteurs institutionnels congolais. Ainsi, elle a publié, en juillet 2011, des rapports sur les viols de masse et les pillages commis à Walikale, en août 2010, par des éléments des groupes armés et sur des exactions similaires perpétrées à Bushani, de décembre 2010 à janvier 2011, par des éléments des forces armées congolaises et, en novembre 2011, un rapport sur les violences liées aux élections. Le cas échéant, la Mission a aussi fait des déclarations publiques pour exprimer son inquiétude face à certaines mesures prises par les autorités, par exemple en rapport avec les élections présidentielle et législatives de novembre 2011. Elle peut néanmoins se prévaloir, grâce à un partenariat étroit avec ses homologues nationaux dans le cadre de programmes communs, d'avoir obtenu des résultats tangibles dans les domaines dont elle est chargée à titre prioritaire, notamment en matière d'élections et de droits de l'homme.

Recommandation 2

17. Dans le droit fil des observations formulées précédemment au sujet du paragraphe 80, il est à noter que la MONUSCO mène des campagnes d'information actives pour bien faire comprendre la nature de ses responsabilités et de son mandat, notamment en ce qui concerne l'appui au Gouvernement et le renforcement des capacités de ce dernier. La Mission continuera aussi, au besoin et conformément à son mandat, à exprimer ses inquiétudes et à dénoncer les agissements répréhensibles, y compris ceux qui sont commis par les autorités.

Recommandation 6

18. La recommandation demandant au Département de l'appui aux missions de fournir aux organes directeurs une étude de synthèse sur la dotation de la Mission en moyens aériens a déjà été suivie.

Les rapports sur les opérations aériennes ci-après ont été présentés aux organes directeurs :

- Le rapport du Secrétaire général sur les opérations aériennes de l'ONU (A/65/738), qui fait suite à la demande que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a adressée à l'Assemblée générale (voir A/64/660, par. 55);
- Le rapport du Secrétaire général sur les dispositions administratives et les règles de sécurité régissant la gestion des hélicoptères de transport militaires des opérations de maintien de la paix, qui fait suite à la demande formulée par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (voir A/63/19, par. 71, et A/64/19, par. 72).

Recommandation 8

19. Il est suggéré que cette recommandation, qui propose de soumettre tous les ressortissants congolais « associés à la Mission » à un contrôle de sécurité, soit retirée du rapport. En l'état actuel des choses, la Mission n'est pas habilitée à effectuer un tel contrôle. Si son mandat était élargi de façon à inclure le contrôle proposé de tous les acteurs participant à la Mission, le projet de fichage serait détourné de son objectif premier. Le fichier des violations et de leurs auteurs et la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, ou politique de soutien conditionnel, ciblent spécifiquement les entités présentes en République démocratique du Congo qui servent dans les forces de sécurité nationales. Le fondement juridique qui permet à la MONUSCO d'utiliser des outils comme le fichier en question pour contrôler les bénéficiaires de l'aide de l'ONU est étroitement lié à la conduite de planifications et d'opérations communes et à la fourniture d'un appui aux forces armées congolaises pour lutter contre les groupes armés congolais et étrangers. Toutes les résolutions pertinentes qui ont réaffirmé la politique de diligence voulue, à savoir les résolutions du Conseil de sécurité 1856 (2008) (par. 3 g) et 22), 1906 (2009) (par. 21 à 23 et 32), 1925 (2010) [par. 12 h) et k)] et 1991 (2011), évoquent celle-ci en lien avec la conduite d'opérations militaires communes. La politique de diligence voulue et les outils de fichage ont donc été utilisés par la Mission avant tout en rapport avec les unités des forces armées congolaises participant à des opérations communes, mais pourraient également servir à aider le Gouvernement à étendre le contrôle d'autres forces de sécurité nationales, comme, entre autres, la police congolaise.
