



STRATEGIE INTERNATIONALE DE SOUTIEN A LA SECURITE ET LA STABILISATION

POUR L'EST DE LA RDC

ISSSS

En appui au

PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE STABILISATION ET
DE RECONSTRUCTION DES ZONES SORTANT DES CONFLITS ARMES

STAREC

2013-2017



Unité d'Appui à la Stabilisation (UAS)
Stabilization Support Unit (SSU)
MONUSCO

TABLE DES MATIÈRES

<i>LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES</i>	iv-v
<i>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</i>	
<i>PILIER I: DIALOGUE DÉMOCRATIQUE</i>	
<i>PILIER II: SÉCURITÉ</i>	
<i>PILIER III : RESTAURATION DE L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT</i>	
<i>PILIER IV : RETOUR, RÉINTÉGRATION ET RELÈVEMENT SOCIOÉCONOMIQUE</i>	
<i>PILIER V : LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXUELLES</i>	

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ANC/RCD	: Armée nationale du Congo
APC	: Armée populaire du Congo
BFI/FIB	: Brigade d'intervention de la Force
CAPJ	: Cellule d'Appui aux poursuites judiciaires
CLS	: Conseils locaux de sécurité
CNDP	: Congrès National pour la Défense du Peuple
CPSC	: Cadre de Paix, Sécurité et Coopération
CSNU	: Conseil de Sécurité des Nations Unies
CTC	: Comité technique conjoint
DDR	: Démobilisation, désarmement et réintégration
ECS	: Equipes conjointes de suivi
ETD	: Entités territoriales décentralisées
EUSEC	: La mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme et de sécurité
FARDC	: Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FAZ	: Forces armées zaïroises
FDLR	: Les Forces démocratiques de libération du Rwanda
GdRDC	: Gouvernement de la République Démocratique du Congo
GIZ	: Agence de coopération internationale allemande pour le développement
ISSSS	: Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilisation
JMAC	: Joint Mission Analysis Cell, cellule d'analyse de la Monusco
LRA	: Lord's Resistance Army
LVS	: Lutte contre les violences sexuelles
MONUSCO	: Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo
OIM	: Organisation internationale pour les Migrations
ONG	: Organisation non gouvernementale
ONGI	: Organisation non gouvernementale internationale
ONU	: Organisation des Nations Unies
PdC	: Protection des Civils
PNC	: Police nationale congolaise
RAE	: Restauration de l'Autorité de l'Etat
RCD	: Rassemblement congolais pour la Démocratie
RDC	: République démocratique du Congo

RRR	: Retour, relèvement et relance socioéconomique
RSS	: Réforme du secteur de sécurité
SGBV	: Violences sexuelles basées sur le genre
SNLVS	: Stratégie nationale de lutte contre les violences sexuelles
SRFF	: Fonds de stabilisation et de relèvement
STAREC	: Programme national de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortant des conflits armés
UNPOL	: Police civile des Nations Unies
UAS	: Unité d'Appui à la Stabilisation
VS	: Violences sexuelles.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Table des matières

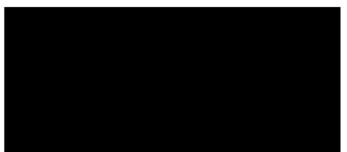
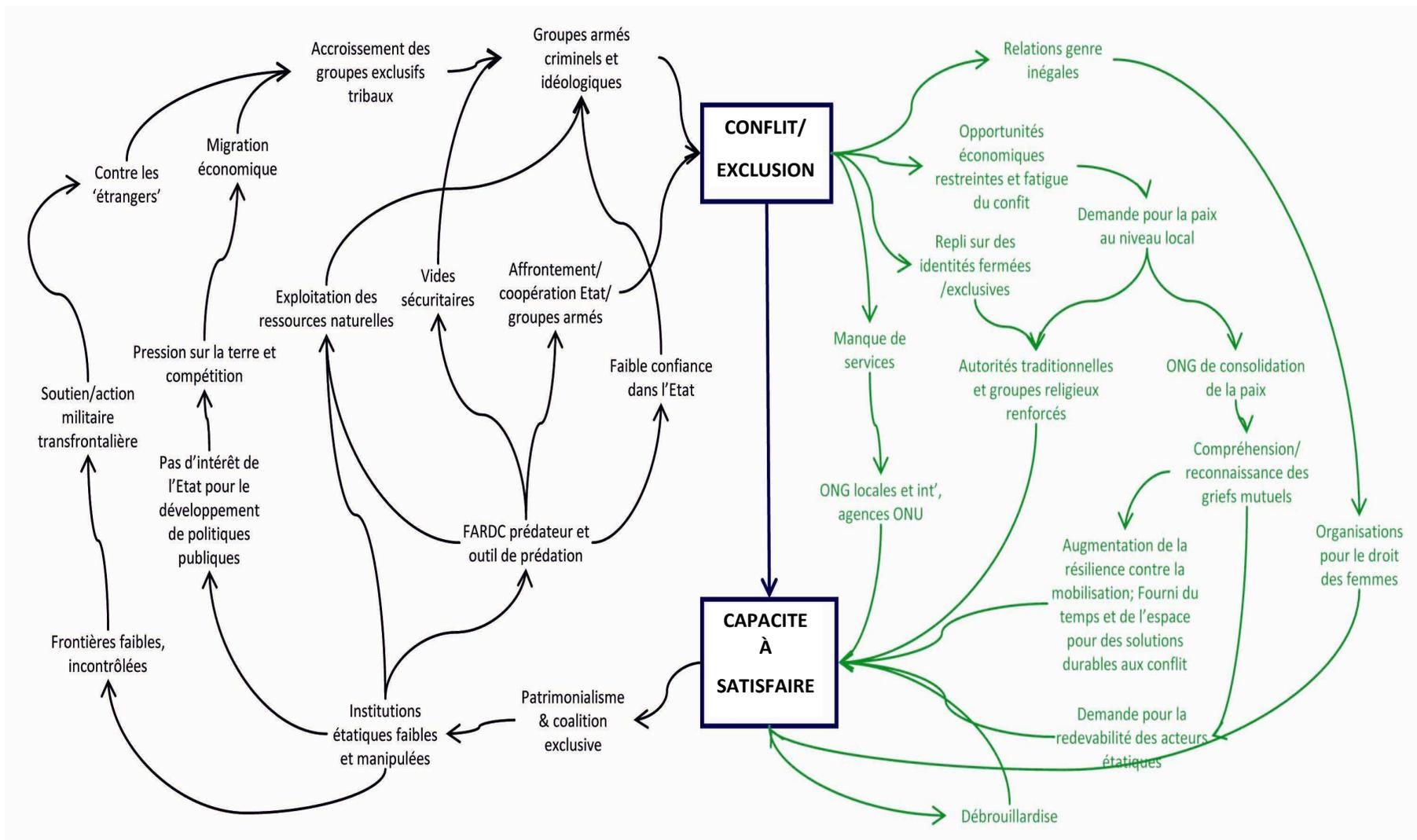
<i>I. Diagnostic</i>	2
1. Analyse et cartographie du conflit.....	2
2. Réponse politique et programmatique de la première phase de l'ISSSS (2008-2012)	5
3. Le nouvel environnement politique et stratégique	7
<i>II. Concept Stratégique</i>	8
1. Définir la « stabilisation » en RDC.....	8
2. Triple démarche stratégique de la stabilisation.....	9
3. Théories du changement pour l'ISSSS révisée.....	10
<i>III. Opérationnalisation</i>	13
1. Principes opérationnels	13
2. Programmation par zone géographique	13
3. Coordination	14
4. Suivi et évaluation	14
5. Communication stratégique	14

I. DIAGNOSTIC

1. Analyse et cartographie du conflit

De 1996 à 2003, la République Démocratique du Congo (RDC) a subi deux guerres au cours desquelles neuf armées étrangères et environ trente groupes armés se sont affrontés sur son territoire. Les guerres ont donné lieu à la partition temporaire du pays et coûté la vie à des millions de personnes. L'accord de paix conclu en 2002 à Sun City a permis de réunifier le territoire, d'installer un gouvernement de transition et de former une armée d'unité nationale. Dix ans plus tard, malgré la signature de plusieurs accords de paix, l'organisation de deux élections présidentielles (en 2006 et 2011) et un investissement important des partenaires internationaux, l'Est de la RDC continue à abriter un grand nombre de factions armées et reste le théâtre de cycles réguliers de violence. La complexité et la longévité du conflit congolais doivent être replacées et analysées dans le contexte d'une désintégration profonde de la société congolaise au cours des dernières décennies et de l'effet cumulé de deux cycles de conflits se renforçant mutuellement l'un régional, l'autre local aux dimensions locales, nationales, et régionales.

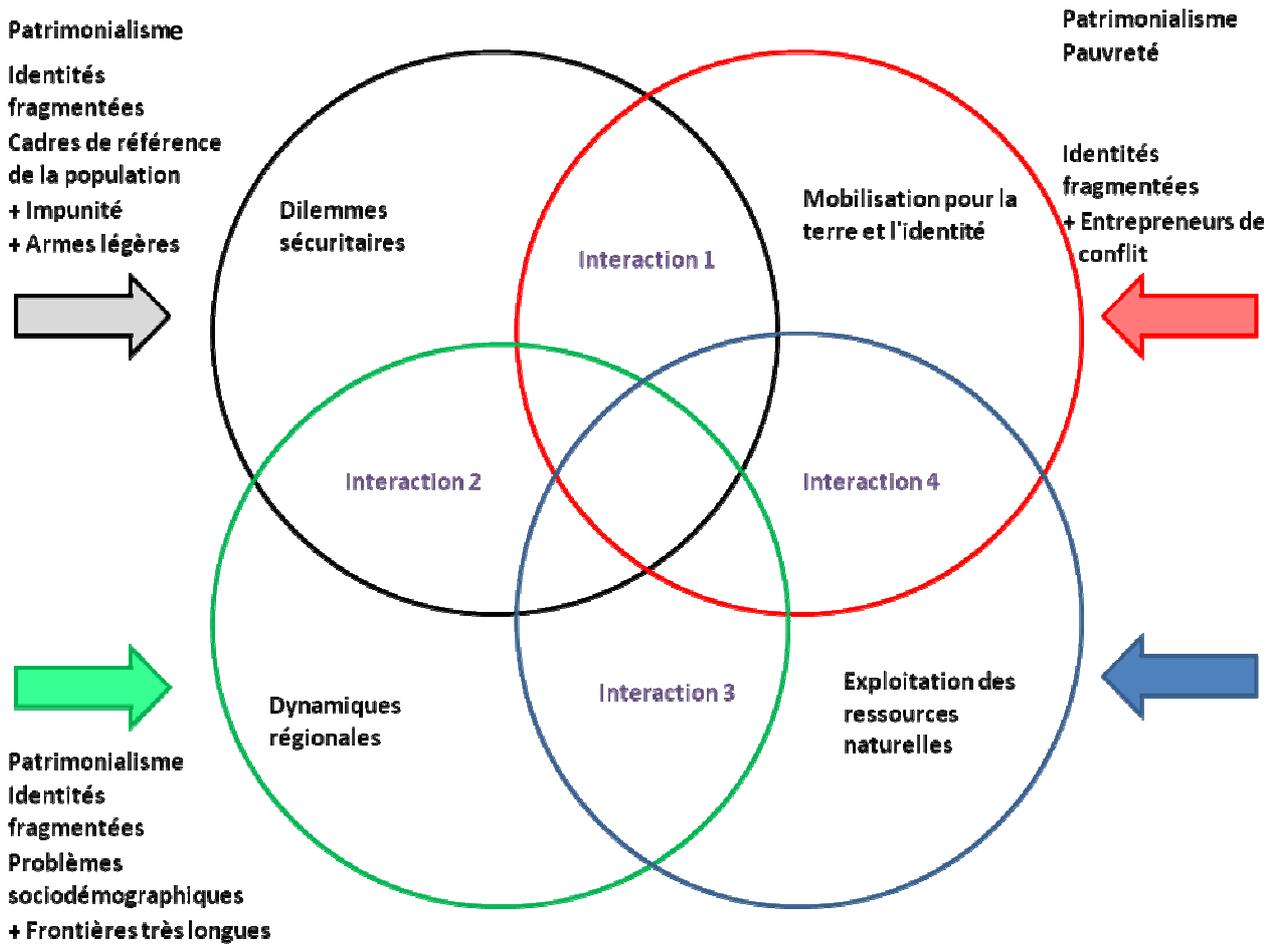
Les conflits à l'Est de la RDC peuvent être expliqués de la façon suivante. Dans un système patrimonial, l'aptitude à satisfaire ses besoins essentiels dépend des réseaux auxquels chacun appartient et à la position relative détenue dans le système. Pour pouvoir exploiter les institutions, ces dernières sont délibérément maintenues dans un état de faiblesse. C'est pourquoi (1) l'État congolais est particulièrement susceptible d'être victime d'ingérences extérieures ; (2) les Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) et autres institutions étatiques sécuritaires ne disposent pas de capacités suffisantes afin de remplir leurs fonctions régaliennes auprès des populations civiles et sont parfois utilisées afin de poursuivre des intérêts privés ; et (3) l'État n'est pas en mesure de fournir un cadre administratif et réglementaire répondant aux besoins de la population. Compte tenu de ces trois dynamiques, la population vit dans une insécurité matérielle et institutionnelle permanente. Cela contribue à la formation de groupes exclusifs (en opposition à « l'autre »), souvent à caractère ethnique, desquels les individus dépendent pour leur sécurité. Ces tensions sont ensuite instrumentalisées par des entrepreneurs de conflit provoquant des cycles de violence.



De la carte, quatre dynamiques négatives principales se dégagent.

- 1. Dilemmes sécuritaires.** Les dilemmes sécuritaires sont le produit de la nature patrimoniale de l'État, provoquant la faiblesse et la fragmentation des institutions de défense et de sécurité. L'État ne pouvant ou ne voulant pas protéger ses populations et leurs moyens de subsistance, les communautés ont tendance à se reposer sur les groupes armés pour leur défense. Le vide sécuritaire permet aux multiples groupes armés en compétition de nourrir et propager leur influence et leurs intérêts. Ceci augmente les possibilités de mobilisation et donne lieu à cette lourde présence militaire dans l'Est de la RDC, induisant ainsi la population à penser que les conflits ne peuvent être résolus que par la violence ;
- 2. Mobilisation autour de la terre et de l'identité.** Les moyens de subsistance étant très limités, les communautés se replient sur des identités tribales exclusives, sources de solidarité et de ressources, et s'identifient en opposition à d'autres communautés. Le lien entre la terre et l'identité tribale ajoute une dimension économique à ce processus et solidifie encore plus les identités exclusives. Ces revendications sont facilement manipulées par les acteurs politiques et armés (les « entrepreneurs de conflit ») ;
- 3. Exploitation des ressources naturelles.** La disponibilité de précieuses ressources naturelles à forte valeur ajoutée (l'exploitation requiert de faibles apports financiers et utilise une main-d'œuvre à bas prix), est également attrayante pour les groupes armés. Subséquemment, les jeunes sont entraînés dans une situation d'exploitation économique qui les rend vulnérables au recrutement par ces groupes armés ;
- 4. Les dynamiques régionales.** La porosité et la longueur des frontières avec les Etats voisins, les décennies – voire siècles – de flux de populations incontrôlés et de migrations saisonnières, et l'attrait des vastes ressources naturelles, ont contribué à la formation d'intérêts privés et publics régionaux pour l'Est du Congo. Que ces intérêts soient légitimes ou pas, à présent, des individus, réseaux criminels et acteurs étatiques soutiennent des réseaux complexes qui contribuent à maintenir le conflit, soit directement, soit par procuration, soit parfois les deux à la fois. Une des conséquences a été la polarisation de l'opinion publique contre les communautés rwandophones congolaises et a ainsi permis de fournir aux pays voisins une excuse pour s'ingérer davantage dans les affaires de l'Est de la RDC.

Ces quatre dynamiques de conflit sont inter-corrélées et créent des typologies de conflits différents. Ce sont ces chevauchements, ou interactions, entre ces quatre dynamiques, que ciblent les interventions de la stabilisation dans le cadre de l'SSSS.



2. Réponse politique et programmatique de la première phase de l'ISSS (2008-2012)

Les efforts internationaux de stabilisation ont été lancés en 2008 à la suite du rapprochement entre le Rwanda et la RDC (Communiqué de Nairobi de 2007), la signature des Actes d'Engagement de Goma de 2008, et les Accords du 23 mars 2009 entre le Gouvernement, le CNDP, et 14 groupes armés locaux. Le Gouvernement de la RDC (GdRDC) a élaboré le programme Amani en 2008 et ensuite en 2009 le Programme de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC), soutenu par l'UNSSSS puis par l'ISSS.

L'ISSS, fondée sur le modèle des opérations anti-insurrectionnelles, avait pour objectifs principaux la consolidation et l'expansion des gains sécuritaires réalisés suite aux accords politiques. Le soutien à la restauration de l'autorité de l'État et la provision d'un dividende de la paix devaient contribuer à rendre les groupes armés moins attrayants et à convaincre leurs membres de se démobiliser. Des programmes conjoints ont été établis dans le cadre de chacun des cinq piliers de l'ISSS (Sécurité, Soutien aux processus politiques, Restauration de l'autorité de l'État - RAE, Retour, réintégration et relèvement - RRR, et Lutte contre les violences sexuelles - LVS) sur des axes stratégiques précis dans le Nord, Sud-Kivu et en Ituri¹.

¹ Les six axes prioritaires ont été choisis en collaboration avec le Gouvernement sur la base d'une évaluation rapide des lieux où les groupes armés étaient actifs, où les personnes rapatriées reviendraient le plus vraisemblablement et où les conflits se poursuivaient sur le terrain. Il s'agissait de Sake-Masisi et Rutshuru-Ishasha dans le Nord-Kivu ; de Miti-Hombo, Burhale-Shabunda et Baraka-Fizi-Minembwe au Sud-Kivu; et de Bunia-Boga en Ituri.

De 2008 à 2012, soixante-neuf projets, d'une valeur totale de 367 millions USD, ont été mis en œuvre. Des résultats significatifs ont été atteints, principalement sous les piliers RAE, RRR, et LVS. Soutenir les réformes sécuritaires et les processus politiques s'est avéré plus complexe.

Avec le temps, l'Est de la RDC étant toujours instable et l'insécurité continuant de prévaloir, les partenaires ont commencé à douter de l'impact réel de l'ISSSS. Toutefois, au-delà des résultats programmatiques, il était difficile de tirer des conclusions sur l'impact de l'ISSSS sur les dynamiques de conflit dans l'Est de la RDC, pour les principales raisons suivantes :

- Pour des nombreux acteurs, la signification de la « stabilisation » et ses objectifs n'étaient pas clairement définis. En **l'absence d'une vision et d'objectifs communs**, les partenaires ont mis en place des programmes diffus, basés sur des interprétations différentes des dynamiques des conflits. Cette situation n'a pas permis aux partenaires d'orienter leurs programmes vers la réalisation d'un unique objectif de stabilisation et tout en même temps rendait difficiles le suivi et l'évaluation de l'impact de la stratégie sur le terrain ;
- Le cadre de **suivi et évaluation** de l'ISSSS était assez élémentaire ; il portait essentiellement sur les indicateurs quantitatifs et s'intéressait davantage à la mesure des extrants des projets individuels, qu'aux résultats et à l'impact de la stratégie dans son ensemble ;

Malgré le manque de preuves concrètes que les programmes de l'ISSSS ont eu un quelconque impact sur les dynamiques conflictuelles dans l'Est de la RDC, les évaluations internes et externes ont présenté plusieurs raisons analogues expliquant pourquoi la stratégie semble avoir si peu réussi à stabiliser cette région:

- L'ISSSS ayant été initialement élaborée dans l'urgence, les programmes étaient **conçus selon une approche « top-down »**, sans grande consultation préalable des autorités et des intervenants locaux et sans analyse approfondie du contexte du conflit. En conséquence, les programmes étaient souvent assez statiques et rarement en mesure d'altérer les dynamiques locales de conflit, qui sont complexes et en évolution constante ;
- L'élaboration des programmes présumait que le Gouvernement serait un partenaire égal dans le processus de stabilisation. Toutefois, **le Gouvernement est devenu moins engagé dans le programme de stabilisation et les solutions et les réformes durables** ont été retardées ou se sont effondrées sous la pression d'intérêts politiques ou économiques concurrents et/ou parfois contradictoires ;
- De même, au sein de l'ONU, l'ISSSS est progressivement devenue un programme technique parmi une constellation d'autres et de plus en plus dissociée du contenu politique nécessaire afin d'assurer la cohérence et la durabilité des interventions.

Pour résumer, bien que l'ISSSS ait fourni un appui nécessaire à un grand nombre de Congolais et de la stratégie n'était pas assez liée aux causes profondes du conflit et opérait sur plusieurs hypothèses incorrectes de planification. En l'absence d'un cadre efficace de suivi et évaluation, il était difficile d'en mesurer l'impact et la stratégie ne pouvait pas être facilement adaptée aux nouvelles exigences du contexte sécuritaire.

3. Le nouvel environnement politique et stratégique

L'ISSSS révisée opère dans un contexte politique et stratégique fondamentalement différent de celui de 2008. La chute de Goma aux mains du M23 en novembre 2012 souligna les limites d'une démarche principalement fondée sur l'appui technique aux institutions publiques sans traiter les causes politiques profondes du conflit. Au début de 2013, les États de la Région des Grands Lacs, notamment la RDC, le Rwanda et l'Ouganda, avec l'appui de l'Union Africaine, la Communauté de Développement Sud Africaine, des Nations Unies et de la communauté internationale, ont signé *l'Accord Cadre de paix, stabilisation et coopération* (Accord Cadre). Pour mettre en œuvre cet accord, l'ONU a nommé un Envoyé spécial et la Résolution 2098 du Conseil de Sécurité donne un mandat politique et militaire plus robuste, notamment avec le déploiement de la toute première force offensive de l'ONU, la Brigade d'intervention de la force (FIB). La MONUSCO a aussi été appelée à aider le GdRDC à élaborer un programme exhaustif de DDR/RR, à donner un nouvel élan à la Réforme du secteur de la sécurité, et appuyer le STAREC par le biais de l'ISSSS révisée.

La défaite militaire des Forces Armées de la RDC (FARDC) contre le M23 a également amené une réponse nationale avec la tenue des Consultations Nationales. Le GdRDC a aussi exprimé son intention d'étendre le programme STAREC sur l'ensemble du territoire de la RDC. Finalement, il faut constater que, depuis la signature de l'Accord Cadre, plusieurs mesures positives ont été réalisées sur les réformes clés (armée, police, justice, décentralisation et réforme foncière) et des lois essentielles ont finalement été adoptées.

Ces différentes initiatives représentent une opportunité réelle pour l'établissement d'une paix durable en RDC. Toutefois, demeurent quelques incertitudes :

- Les accords de paix sont conclus, mais les interventions se font de manière fragmentée ;
- Il existe un manque de clarté des plans du Gouvernement pour la réforme du secteur de la sécurité et la manière de les mettre en œuvre ;
- Les consultations avec les partenaires internationaux sur les questions clés, telles que le développement de point de référence afin d'orienter le soutien international et permettre un suivi transparent des progrès accomplis sur les engagements pris dans le cadre de l'Accord Cadre et le rôle future du programme STAREC, devraient être mieux coordonnées. Cela devrait permettre l'émergence d'une confiance mutuelle et nécessaire afin que le GdRDC et les partenaires internationaux puissent aller de l'avant ensemble, en partenariat, afin d'assurer que les progrès soient sur du long-terme.

II. CONCEPT STRATÉGIQUE

1. Définir la « stabilisation » en RDC

La notion de stabilisation étant relativement nouvelle dans le domaine de la sécurité internationale, sa définition n'est pas universellement acceptée et déborde souvent sur des concepts mieux connus, particulièrement celui de la « consolidation de la paix » (*peacebuilding*).

La stabilisation désigne un processus visant à renforcer la confiance et la légitimité mutuelles entre l'État et la société pour qu'ils puissent résoudre ou atténuer ensemble différents types de conflits. Le processus de stabilisation devra modifier les relations entre l'État et la société en soutenant une négociation permanente des responsabilités respectives des acteurs publics et des communautés, sur la base desquelles la redevabilité et la confiance peuvent commencer à être instaurées. Ce processus devra donc procéder dans les deux sens: du haut vers le bas – permettant à l'État de remplir ses obligations – et du bas vers le haut – donnant aux populations les moyens nécessaires afin que l'État lui soit redevable. Ce faisant, la stabilisation ouvre la voie aux interventions plus durables de développement et de gouvernance. Étant donné la complexité extrême de la RDC, les interventions de stabilisation devront être (1) holistiques, en réponse aux défis multisectoriels et pluridimensionnels ; (2) intégrées tous les intervenants agissant collectivement pour atteindre un but commun ; et (3) ciblées des interventions ayant un impact rapide et visible dans des régions précises.

Dans le contexte de la RDC, la « stabilisation » sera donc définie de la façon suivante :

La stabilisation est un processus intégré, holistique mais ciblé permettant par la suite à l'État et à la société de mettre en place une responsabilisation mutuelle, ainsi que l'aptitude à traiter et atténuer les vecteurs existants ou émergents du conflit, créant ainsi les conditions propices à une meilleure gouvernance et au développement à plus long terme.

Sur la base de cette définition, gardant à l'esprit les dynamiques de conflits présentes dans les provinces de l'Est de la RDC et les projetant sur un calendrier 2013-2017, le programme révisé de stabilisation se donne l'objectif suivant :

Le soutien de la communauté internationale à la stabilisation de l'Est de la RDC permettra à l'État et la société congolaise de disposer de la redevabilité et des capacités mutuelles requises pour traiter et atténuer les principaux vecteurs du conflit violent dans les provinces de l'Est, et les conditions seront en place pour renforcer la légitimité du contrat social afin de favoriser le développement économique à long-terme.

2. Triple démarche stratégique de la stabilisation

a) Réengagement des instances supérieures du Gouvernement et de la communauté internationale envers la stabilisation

La nouvelle démarche stratégique reconnaît que l'Etat Congolais, au plus haut niveau, ainsi que les partenaires internationaux se réengagent à nouveau pour que les interventions de stabilisation puissent réussir durablement. Pour ce faire, les mesures suivantes seront prises :

- *Relancer les structures de coordination de la stabilisation afin d'accroître l'engagement et la participation du GdRDC.* La réussite de la seconde phase de l'ISSSS doit être conditionnée par un engagement réciproque, et une meilleure coordination de l'action des partenaires internationaux et nationaux. Il est absolument critique de relancer le dialogue sur les questions de stabilisation entre le GdRDC et les partenaires internationaux, ainsi que de s'efforcer collectivement d'améliorer le flux d'informations au sein et entre les échelons locaux, provinciaux et nationaux, ainsi que parmi les partenaires nationaux et internationaux ;
- *Élaborer un pacte entre le GdRDC et les partenaires internationaux.* Durant la première phase, les interventions ont souffert d'un manque de réciprocité entre les engagements internationaux et gouvernementaux. Pour la mise en œuvre de l'ISSSS révisée, il est donc proposé d'énoncer les objectifs respectifs (*benchmarks*) pour le GdRDC et les partenaires internationaux afin d'identifier clairement et de parvenir à s'entendre sur les engagements de chacun. Ceci pourrait prendre la forme d'une Déclaration d'engagement mutuel ou d'un pacte, conforme au cadre du « *New Deal* », et/ou d'un accord spécifique à chacun des programmes ;
- *Lier le STAREC/ISSSS aux processus de paix et réformes plus globaux* permettra de susciter des changements structurels et de garantir que l'appui international aux interventions de stabilisation produise des effets durables après la conclusion du processus de stabilisation. De plus, les progrès et leçons apprises dans le cadre de la stabilisation pourront informer ces processus de paix et réformes plus globaux.

b) Mise en place de mécanismes complémentaires pour créer un processus de paix inclusif

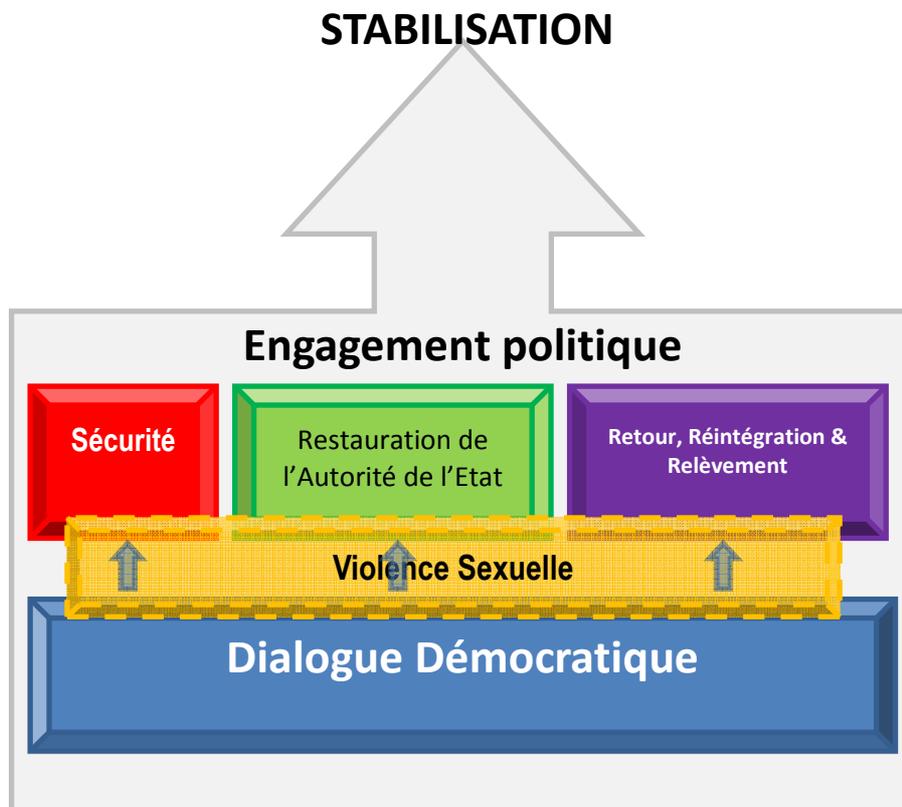
L'ISSSS intègre les communautés dans l'analyse et la recherche de solutions aux conflits actuels, ce qui rend cette stratégie complémentaire aux autres processus de paix ayant des vocations plus nationales et régionales, et ainsi :

- *Pose les bases d'un système plus inclusif et transparent de gouvernance qui a pour objectif de promouvoir la paix et la cohésion sociale.* En accroissant la participation du public à la prise de décision et en améliorant la transparence dans la mise en vigueur de ces décisions, les dialogues démocratiques pourraient renforcer la confiance de la population dans les institutions étatiques et encourager une plus vaste participation et augmenter la responsabilité civique en matière de paix et de développement en RDC ;
- *Place les personnes directement touchées par le conflit au centre de la recherche de solutions aux tensions sociales inévitables, sans automatiquement recourir à la négociation avec les groupes armés.* Le Dialogue permettra aux personnes de mieux comprendre les causes de conflit et leurs dynamiques, et leur donnera les moyens de formuler des actions concertées en faveur de la paix dans leurs communautés ;

- *Lie les dividendes de la paix aux efforts de paix et veille à ce que les activités de relèvement économique appuient effectivement ces processus et la cohésion sociale.*

c) Réorientation des piliers vers des solutions fondées sur les communautés locales pour produire un impact que la population puisse apprécier pour l'amélioration de leur quotidien

Le troisième aspect de la démarche stratégique de l'ISSSS consiste à mettre en place des moyens alternatifs afin de produire des changements appréciables pour la population, et ce faisant, commencer un processus sur le long-terme d'un changement de comportemental structurel. Chaque pilier est réorienté vers les objectifs suivants : (1) Réduire les tensions à l'échelon local en traitant les causes localement identifiées et les solutions du conflit ; (2) transformer l'environnement de conflit.



3. Théories du changement pour l'ISSSS révisée

Sur le plan de l'objectif général :

- *Si* les individus (1) ressentent de plus en plus que l'État assure leur sécurité, celle de leurs biens et moyens de subsistance, et leur fournit la sécurité institutionnelle, d'une façon transparente, équitable, non discriminatoire, et (2) qu'ils acquièrent les capacités d'analyser les conflits et de formuler des solutions que l'État soutient, *alors* ils se sentiront progressivement capables de devenir des agents de changement pacifique et commenceront à planifier à long terme et à investir dans la paix et les moyens de subsistance ;
- *Si* (1) les communautés et l'État négocient constamment et que sur cette base leurs responsabilités respectives sont établies, et (2) les institutions publiques sont en mesure

de fournir les services demandés par les communautés de façon transparente, équitable, non discriminatoire, *alors* la confiance sera progressivement instaurée *et* la population fera moins appel aux groupes armés pour la protéger, diminuant *ainsi* le pouvoir mobilisateur et d'instrumentalisation des groupes armés ;

- *Si*(1) une relation de confiance est établie entre les institutions et les communautés, et (2) les capacités de gérer pacifiquement le conflit sont mises en place, *alors* les intervenants congolais seront en mesure de prendre en main la stabilisation, ainsi que la consolidation de la paix et le développement à plus long terme.

Au plan stratégique :

- *Si* (1) les structures de coordination de la stabilisation sont revitalisées particulièrement à l'échelon national, (2) les rôles et responsabilités respectives de partenaires gouvernementaux et internationaux sont négociés et qu'une compréhension commune des efforts nécessaires au succès de la stabilisation émerge, et (3) les efforts de stabilisation à l'Est sont en mesure d'instruire et de tirer profit de l'avancement des processus plus globaux, tels que l'Accord cadre ; *alors* l'engagement national et international en faveur de la stabilisation sera garanti et maintenu, les partenariats nationaux-internationaux (STAREC/ISSS/Accord Cadre) seront plus efficaces, *et* la stabilisation de l'Est pourra produire des résultats aux niveaux provincial et local ;
- *Si* (1) le Dialogue pose les bases pour un système de gouvernance plus inclusif et transparent qui promeut la paix et la cohésion sociale, (2) place la population directement touchée par le conflit au centre de la recherche de solutions à l'insécurité, et (3) lie les dividendes de paix aux efforts de paix et assure que les activités de relèvement économique soutiennent les processus de paix et renforcent la cohésion sociale, *alors* les interventions de stabilisation mises en œuvre à l'Est pourront renforcer et informer les processus de paix nationaux en cours ;
- *Si* (1) les interventions de l'ISSSS sont fondées sur une analyse participative approfondie du conflit et (2) sont réorientées de sorte à désamorcer les tensions à l'échelon local en appuyant des solutions localement identifiées et à transformer l'environnement conflictuel en appuyant les programmes ciblant les causes profondes du conflit, *alors* les interventions de stabilisation auront un effet que la population pourra apprécier dans son quotidien.

Sur le plan des piliers thématiques :

- *Si* (1) une vision collective pour la paix durable est formulée dans les zones prioritaires de la stabilisation, (2) les autorités endossent les résultats du dialogue et que ceux-ci informent la définition et révision des politiques nationales, et (3) les initiatives de stabilisation sont harmonisées et se fondent sur les résultats du dialogue, *alors* la confiance va augmenter au sein des communautés et envers l'État, les conflits seront de plus en plus gérés de manière non violente, *et* les causes du conflit seront mieux abordées, créant les fondations pour des institutions stables et la consolidation de la paix ;
- *Si* (1) les principes de la protection des civils et de redevabilité sont intégrés dans les fonctions des FARDC, (2) la perception des FARDC au sein des populations changent, et (3) la capacité de l'armée à « tenir » (*hold*) les zones prioritaires augmente, *alors* le

gouvernement de la RDC sera de plus en plus en mesure de protéger ses populations et de mettre en œuvre une transition progressive vers une sécurité policière civile ;

- Si (1) l'Etat fournit des services jugés de plus en plus pertinents à travers une présence accrue dans les zones de stabilisation, *et* (2) l'Etat est de plus en plus reconnu comme le principal fournisseur de services et devient moins patrimonial, *et* (3) un cadre réglementaire favorable est mis en place, *alors* l'Etat sera de plus en plus perçu comme une présence favorable, l'insécurité institutionnelle dont souffre la population diminuera, *et* les populations n'éprouveront plus la nécessité de recourir à des stratégies communautaires pour leur protection et celle de leurs intérêts ;
- *Si* (1) la population de l'Est de la RDC s'engage dans des activités de relèvement socio-économiques qui mettent l'accent sur la cohésion sociale et la résilience, *et* (2) les autorités congolaises et la communauté internationale soutiennent ces activités de manière coordonnée et cohérente, *alors* les communautés seront capables de gérer les chocs externes plus paisiblement, *et* il y aura une possibilité de développement et une répartition plus équitable des richesses ;
- Si (1) les institutions sociales et étatiques sont soutenues de manière à leur permettre de faire face à leurs responsabilités en matière de protection des hommes et des femmes contre les violences sexuelles, *et* (2) les rôles et caractéristiques associées aux genres sont perçus en tant que facteurs perpétuant cette violence, *alors* la confiance dans la prévention et les mesures d'intervention pacifiques augmenteront, les violences sexuelles diminueront, les besoins des survivants et de leurs communautés recevront une réponse et les efforts de consolidation de la paix ne pourront plus être aussi facilement découragés par des chocs externes.

III. OPÉRATIONNALISATION

1. Principes opérationnels

Trois principes opérationnels transversaux sont appliqués dans l'ensemble des programmes de l'ISSSS :

- **Transformation des conflits, sensibilité au conflit, et genre.** Le dialogue démocratique servira à réaliser une analyse approfondie, commune et participative des conflits dans chaque zone prioritaire de stabilisation et les programmes doivent viser à transformer les conflits identifiés par les populations elles-mêmes. De plus, les activités seront conçues, planifiées, mises en œuvre et évaluées de sorte à éviter un impact défavorable sur les dynamiques du conflit et à renforcer les dynamiques positives, ainsi que pour assurer un effet favorable sur les hommes, les femmes, les garçons et les filles, ainsi que sur leurs rapports mutuels ;
- **Garantir la durabilité des interventions.** Le développement des programmes sera fondé sur une analyse (1) des besoins des bénéficiaires, tels qu'identifiés par le dialogue pour assurer la participation des populations et des autorités locales ; et (2) la capacité technique, financière et humaine du gouvernement central et des autorités provinciales à appuyer le programme ;
- **Lier systématiquement les interventions de stabilisation aux stratégies et budgets actuels du Gd RDC afin de les inscrire dans un cycle plus élargi de planification** et d'accroître la redevabilité et la pérennisation des initiatives internationales d'appui ;
- **Lier les extrants (*outputs*) programmatiques aux objectifs de stabilisation grâce à un système de suivi et évaluation révisé.**

2. Programmation par zone géographique

La stratégie de stabilisation révisée est opérationnalisée à travers des programmes par zone géographique mis en œuvre dans un nombre limité de zones (2 à 3 par province ciblée – Nord-et Sud-Kivu, Province Orientale dans un premier temps ; Maniema et Katanga dans un deuxième temps).

Les caractéristiques et considérations suivantes sont prises en compte dans la redéfinition de zones:

- Les zones où l'interaction des dynamiques de conflit-dilemmes sécuritaires ; mobilisation pour la terre et l'identité ; exploitation des ressources naturelles ; et tensions régionales, crée un conflit ou une situation fragile pouvant être manipulée et provoquer des situations violentes relativement rapidement ;
- Les zones récemment libérées des groupes armés suite aux opérations militaires ou négociations directes (voir ISSSS 2013-2017, Annexe 2: Extraits de la Note conceptuelle "Iles de Stabilité") ;
- Les zones où les interventions sont faisables et peuvent démontrer des résultats relativement rapidement. Cela inclut des considérations sur le niveau de présence de l'Etat, la préexistence d'interventions, en particulier celles mises en œuvre sous l'ISSSS, les capacités des partenaires internationaux et locaux à délivrer des résultats sur des programmes de stabilisation dans la zone ;

- Chaque zone devrait avoir un potentiel pour des interventions inclusives, i.e. des interventions qui contribuent à créer des liens au-delà des divisions identitaires ou professionnelles, ceci afin d'éviter une réaction négative de la part de groupes exclus ;
- Les liens économiques, migratoires et les schémas de déplacement devraient aussi être explorés et pris en considération.

Chaque zone sera identifiée, au niveau provincial, par la conduite d'une analyse et une évaluation inclusive de chacune des caractéristiques et des considérations mentionnées ci-dessus sous la direction des équipes de la coordination du STAREC et de l'UAS.

Une fois les zones identifiées, la formulation d'un programme spécifique à une zone sera basée sur une analyse de conflit détaillée de la zone d'intervention informée par les résultats précoces du dialogue démocratique.

3. Coordination

Les mécanismes de coordination actuels seront maintenus, mais revitalisés afin d'assurer leur efficacité et leur adéquation avec les besoins de coordination de l'ISSSS.

La coordination de l'ISSSS sera assurée aux niveaux du district, de la province et au niveau national et ce, entre les partenaires ISSSS et les autorités gouvernementales ainsi que les institutions étatiques congolaises et la société civile.

4. Suivi et évaluation

L'ISSSS révisée sera suivie et évaluée sur la base de 70 indicateurs mesurés grâce à une série d'outils et de méthodologies pour la collecte d'informations statistiques et d'études de perceptions. Les données répondent à la fois aux exigences du cadre logique et contribuent à informer les décisions programmatiques et la gestion des risques en fournissant des informations sur l'évolution des contextes de l'engagement des acteurs.

5. Communication stratégique

Une communication stratégique efficace jouera un rôle important dans la réussite de l'ISSSS révisée. Un système de planification et des ressources adéquates seront mis en place afin d'assurer une communication efficace entre les différents niveaux de l'ISSSS et chacune des organisations partenaires, avec les différents groupes de bénéficiaires, et avec les acteurs externes, tels que les bailleurs de fonds et les médias.

Une approche de communication plus ciblée visant à l'engagement du gouvernement, la participation réelle et cohérente des communautés et des acteurs clés, tels que les autorités locales, provinciales, nationales et la société civile ; aussi une meilleure utilisation des informations et analyses de suivi et évaluation sur les réalisations de l'ISSSS et les ressources potentielles permettant d'obtenir des succès plus significatifs.

PILIER I:

DIALOGUE DÉMOCRATIQUE

Table des matières

1. Introduction : Révision stratégique de l'ISSS	2
2. Appui au processus politique : problématique	2
3. Nouvelles orientations stratégiques.....	3
4. Objectifs.....	5
5. Résultats attendus.....	6
6. Logique d'intervention.....	7
7. Choix des zones d'intervention.....	8

1. INTRODUCTION : RÉVISION STRATÉGIQUE DE L'ISSSS

La Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilisation de l'Est de la RDC (ISSSS) est le principal cadre d'harmonisation des efforts de la communauté internationale en appui au Programme gouvernemental de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des Conflits Armés (STAREC). Adoptés en 2009, le STAREC et l'ISSSS devaient capitaliser sur les progrès accomplis notamment avec la conclusion des différents accords de paix (Actes d'Engagement de Goma, rapprochement entre le Rwanda et la RDC, Accords du 23 Mars, etc.)

Trois ans après que le programme d'appui à la sécurité et à la stabilisation a été amorcé, les projets mis en œuvre n'ont pas permis de sécuriser et de stabiliser l'Est de la RDC. Les zones prioritaires d'intervention¹ restent caractérisées par une forte insécurité, de nombreuses exactions commises contre les populations civiles, la présence de groupes armés congolais et étrangers et d'importants mouvements de population. Des évaluations internes et externes ont montré que l'approche technique de l'ISSSS n'était pas adéquate pour répondre aux causes des conflits qui sont fondamentalement politiques et structurelles. Pour ces raisons, depuis mars 2012, les partenaires de l'ISSSS–MONUSCO, agences onusiennes, ONG internationales, bailleurs de fonds, les gouvernements national et provinciaux et la société civile, – avec le soutien de l'Unité d'Appui à la Stabilisation (UAS) et de l'équipe STAREC, ont engagé un processus de révision stratégique de l'ISSSS. Ce processus a été subséquentement endossé par la Résolution du Conseil de Sécurité 2053(2012) qui demande à la MONUSCO en son paragraphe 7 de réviser l'ISSSS.

Le concept de stabilisation a été défini et trois principes transversaux ont été tirés de la définition afin de guider la révision de chacun des piliers.²

2. APPUI AU PROCESSUS POLITIQUE: PROBLÉMATIQUE

Les avancées diplomatiques en matière de paix et de sécurité³ qui constituaient le socle du programme de stabilisation sont tombées caduques avec la mutinerie d'avril 2012 et la reprise des hostilités au Nord-Kivu. Par ailleurs, la communauté internationale a graduellement été mise à l'écart des principales négociations, la privant de sa capacité à accompagner le dialogue politique au niveau régional et national. En conséquence, la première phase de mise en œuvre du programme a été caractérisée par l'absence d'activités réalisées en soutien au processus politique.

La réorientation du pilier '*soutien au dialogue politique*' vise donc à redonner du sens et de la substance à ce pilier mais aussi à affirmer l'importance de l'établir comme pilier prioritaire du programme de stabilisation.

¹Les axes prioritaires sont au Sud-Kivu Miti-Hombo, Burhale-Shabunda et Baraka-Fizi-Minembwe, au Nord-Kivu Sake-Masisi et Rutshuru-Ishasha et en Ituri Bunia-Boga.

² L'atelier sur la méthodologie de la révision stratégique et la définition de la stabilisation a eu lieu au début du mois de juillet 2012.

³Les élections de 2006, le rapprochement entre le Rwanda et la RDC et l'intégration des principaux groupes armés dans l'armée nationale.

3. NOUVELLES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Si le pilier “*soutien au processus politique*” était initialement prévu pour soutenir la mise en œuvre du processus officiel de paix, l’absence d’un tel processus et les contraintes liées au contexte politique d’intervention (opacité des négociations et absence de mécanismes de suivi) plaident pour une réorientation de cette stratégie au profit d’une relance du processus national de paix s’appuyant sur les **efforts de dialogue existants au niveau local et provincial**.

Pour mieux refléter ces changements, le pilier ‘*soutien au processus politique* est rebaptisé ‘**soutien au dialogue démocratique**’. La référence au dialogue est ici entendue comme la ‘*création d’un espace d’échange ouvert et inclusif permettant de développer la confiance nécessaire pour comprendre le point de vue de l’autre et dégager des accords en vue d’actions concrètes*’.

L’appui aux initiatives locales et provinciales de dialogue vise à articuler une **vision collective pour la paix** claire et à long-terme et à affirmer le rôle essentiel des communautés dans l’amélioration de la situation politique, sécuritaire et socio-économique à l’Est de la RDC.

Poser les bases d’un système de gouvernance plus inclusif et transparent qui favorise la paix et la cohésion sociale :

- Le paysage politique congolais est actuellement caractérisé par une forte fragmentation générée par un système de gestion du pouvoir et d’accès aux ressources (ressources politiques, économiques et sociales) organisé autour de réseaux de loyautés qui souvent prennent la forme de loyautés ethniques. Cette fragmentation du pouvoir est une des causes principales de l’émergence et la perpétuation des conflits en RDC, en favorisant des décisions politiques et légales opportunistes, servant des intérêts particuliers et par nature fragiles. Dans ce contexte, les populations sont soumises à une grande insécurité institutionnelle qui a notamment favorisé à l’Est de la RDC le recours à des stratégies communautaires violentes de protection et de défense de leurs intérêts.
- En augmentant la participation des populations aux prises de décision et en assurant la transparence dans l’application de ces décisions, le dialogue vise à renforcer la confiance des populations dans les institutions étatiques et en conséquence à favoriser un large engagement et une responsabilité citoyenne pour la paix et le développement en RDC.

Proposer une approche sécuritaire plus nuancée en offrant des alternatives à la solution militaire dans le démantèlement des groupes armés.

- Si la plupart des groupes armés justifie leur création par la protection et la défense des intérêts de leur communauté d’appartenance, la signature des accords ont surtout permis aux leaders armés d’accéder à des postes. Depuis 1999, les différents accords conclus avec les groupes armés ont été suivis par la prolifération et la fragmentation des groupes armés, chacun voulant bénéficier des avantages offerts par la participation à ces négociations⁵.

Par conséquent, même si les accords de paix ont apporté des solutions transitoires à l’insécurité, la persistance des causes profondes de conflit favorise de nouveaux recrutements et la création de nouveaux groupes armés. Face à cette violence, le gouvernement congolais comme la mission des Nations-Unies en RDC ont favorisé une

⁴Pruitt B. et Thomas P. *Democratic Dialogue – A handbook for practitioners*. International Idea et UNDP. Stockholm et New-York. 2007.

⁵Vlassenroot K et Raeymaekers T. (2009). *Kivu’s intractable security conundrum*. African Affairs. Page 476.

réponse militaire dans le démantèlement des groupes armés, la protection des civils et un appui à la réforme du secteur de sécurité visant à améliorer l'efficacité militaire de l'armée congolaise.

- En réponse, la promotion du dialogue vise à la recherche de solutions non-militaires à l'insécurité en s'appuyant sur une meilleure prise en compte des causes de l'émergence des groupes armés et une meilleure compréhension des liens civils-militaires. En adressant les causes profondes des conflits, il s'agit notamment de réduire les capacités des groupes armés à mobiliser et à enrôler de nouveaux combattants en les privant d'un discours prônant la défense des intérêts de leur communauté d'appartenance et, parallèlement, en appuyant des projets socio-économiques.

Lier les dividendes de la paix aux efforts de paix en assurant que les activités de relance économique servent le processus de paix et la cohésion sociale.

- S'appuyant sur les différents accords de paix signés en 2007 et 2009, le programme de stabilisation s'est largement fondé sur l'idée que l'Est de la RDC était en situation post-conflit. En conséquence, une grande attention a été donnée et continue à être donnée aux activités de reconstruction d'infrastructures et de relance économique. La mutinerie de mai 2012 et la résurgence des violences dans l'ensemble des zones de la stabilisation ont toutefois montré la fragilité des processus de paix à l'Est de la RDC mettant à mal les avancées faites en matière de reconstruction et de relance économique.
- En affirmant la priorité du dialogue, il s'agit d'assurer une meilleure articulation entre les efforts de paix et les dividendes de paix en assurant notamment que les activités de relance économique servent et soutiennent les processus locaux de paix en adressant les causes et les conséquences des conflits mais aussi en limitant les risques que ces projets n'engendrent des conflits.

Reconnaître la place centrale des communautés directement concernées par les conflits dans la recherche de solutions aux conflits.

- Si la majorité des acteurs nationaux et internationaux s'accordent sur l'importance de consulter les populations, ces consultations restent limitées par leur ampleur mais aussi par la qualité de la consultation et l'exploitation des résultats.
- La participation effective des populations dans le dialogue doit permettre d'une part d'élaborer des solutions adaptées au contexte et d'autre part d'assurer leur adhésion au processus. L'appropriation des processus de paix par les communautés locales est essentielle pour comprendre les racines historiques des conflits et leurs dimensions structurelles mais aussi pour assurer un engagement sur le long-terme dans la transformation de ces conflits.
- Par ailleurs, l'affirmation de la place centrale des communautés vise à dépasser les logiques attentistes et le sentiment d'impuissance des populations locales en renforçant leurs connaissances des enjeux et dynamiques du conflit et en leur offrant les moyens pour la mise en œuvre d'actions concertées en faveur de la paix dans leur communauté.

Sur le plan opérationnel, pour mieux répondre à une exigence de cohérence entre les différents piliers du programme de stabilisation, le pilier '*soutien au dialogue démocratique*' est établi comme le **pilier prioritaire** en tant que mécanisme de concertation et de coordination, permettant de :

Créer les conditions politiques pour la mise en place du plan de stabilisation :

- En **renforçant la coordination et l'impact des initiatives locales de dialogue** notamment en appuyant les échanges d'expériences, des actions communes de plaidoyer et le développement de principes et méthodologies communes d'intervention ;
- En **contribuant à relancer un processus national de paix** plus légitime en s'appuyant sur les propositions et les contributions des acteurs vivant dans les zones de conflits pour impulser un processus national de paix.

Renforcer la cohérence et l'impact du programme de stabilisation en articulant les cinq piliers de stabilisation autour des résultats des analyses et des recommandations issues du dialogue.

4. OBJECTIFS

Objectif spécifique : La population de l'Est de la RDC et l'Etat congolais s'engagent dans un processus de dialogue inclusif pour répondre aux causes des conflits, consolider la paix et créer les bases pour la création d'institutions transparentes, inclusives et effectives.

Théories du changement :

Si (1) une vision collective de long-terme et des solutions concrètes pour la paix sont formulées dans les zones prioritaires de la stabilisation; (2) les autorités endossent les résultats du dialogue et que ces résultats informent la définition et la révision des politiques nationales; et (3) les initiatives de stabilisation sont harmonisées et se fondent sur les résultats du dialogue; alors la confiance des communautés dans les institutions étatiques sera renforcée, les conflits seront gérés de façon non-violente, et les causes des conflits trouveront une réponse plus adaptée et efficace, créant les fondements d'institutions stables et de la consolidation de la paix.

Des institutions transparentes, inclusives et effectives seront créées et la paix sera consolidée :

Au niveau individuel, si les préjugés et les stéréotypes entre groupes et communautés en conflit diminuent alors les difficultés vécues par les différentes communautés ne seront plus uniquement imputées aux autres communautés et des solutions aux problèmes qu'elles ont en commun pourront être élaborées de manière concertée.

Au niveau de la structure du pouvoir, si des cadres de concertation inclusifs et participatifs émergent et s'institutionnalisent alors les citoyens et les responsables politiques vont décider ensemble des réponses à apporter aux conflits et assumer la responsabilité conjointe d'un changement social.

Au niveau institutionnel, si les autorités politiques endossent les résultats des dialogues pour conduire des réformes institutionnelles alors la confiance des communautés dans les institutions étatiques sera renforcée.

Au niveau programmatique, si les pratiques des partenaires locaux, nationaux et internationaux de mise en œuvre du programme de stabilisation sont capitalisées et un monitoring des dynamiques de paix et de conflit à l'Est de la RDC est réalisé alors les causes complexes et les acteurs multiples du conflit en RDC seront mieux pris en compte et les interventions des différents acteurs mieux coordonnées.

Au niveau programmatique: si l'analyse et la compréhension émergeant du dialogue démocratique avec les communautés sont utilisées afin d'informer le développement des programmes ISSSS, alors les programmes seront mieux ciblés, plus adéquats, et plus susceptibles d'être appropriés par les acteurs congolais, menant à une mise en œuvre plus efficace de la stratégie.

5. RÉSULTATS ATTENDUS

Résultat 1 : Formulation d'une vision collective long-terme et de solutions concrètes pour la paix dans les zones d'intervention du programme de stabilisation, et un ancrage d'une culture de dialogue.

Etapes d'intervention :

- *Encourager le rapprochement* entre groupes et communautés en conflit ;
- Réaliser des *analyses participatives du conflit* dans les zones d'intervention, organiser des *cadres de concertation et de dialogue* entre les acteurs locaux et dégager un plan d'action.
- Assurer une *large communication des résultats du dialogue dans la zone d'intervention et les territoires voisins* pour permettre aux personnes qui n'ont pas été consultées de s'approprier le processus et d'apporter leurs contributions.

Les **modalités spécifiques** du processus de dialogue seront définies avec les partenaires de mise en œuvre du dialogue en fonction des caractéristiques du milieu d'intervention et des initiatives déjà en cours. De même, le choix du niveau d'intervention (village, groupement, chefferie, territoire) et du nombre d'initiatives de dialogue (par groupe ethnique, entre civils/militaires, avec les populations marginalisées, etc.) dépendra des dynamiques des conflits, des dynamiques sociales et de l'organisation spatiale (répartition et densité de la population).

Résultat 2 : Endossement des résultats des dialogues par les autorités (provinciales et nationales) et prise en compte dans la définition et la révision des politiques et lois nationales.

Etapes d'intervention :

- *Analyser et capitaliser les résultats des dialogues* conduits dans le cadre du programme de stabilisation ;
- *Nourrir les réflexions sur les politiques et les réformes nationales* en diffusant les résultats de ces dialogues lors de consultations avec les autorités provinciales et nationales ;
- *Assurer la mise en œuvre des engagements et recommandations* au niveau politique et opérationnel.

Résultat 3 : Harmonisation et renforcement des initiatives de paix au sein du programme de stabilisation.

Etapes d'intervention :

- *Améliorer les pratiques en matière de transformation des conflits* en favorisant les échanges d'expériences entre les partenaires de mise en œuvre du programme de dialogue et en capitalisant les bonnes pratiques ;
- *Mieux comprendre et anticiper les risques et les opportunités* externes en développant un cadre général d'analyse et de suivi des dynamiques de conflit et de paix à l'Est de la RDC.

6. LOGIQUE D'INTERVENTION

Participation des communautés locales et pérennité : Dans l'esprit d'une *approche consultative et participative*, les bénéficiaires directs seront associés dans la définition du processus de dialogue et la recherche de solutions. En renforçant le rôle des bénéficiaires dans le processus de prise de décision, le programme de dialogue a pour ambition de renforcer l'appropriation locale du processus et la pérennité des réponses apportées. Des mécanismes pour assurer la participation des populations et leur compréhension du processus seront mis en place à toutes les étapes de mise en œuvre du dialogue. Pour assurer la pérennité de ces processus, des formations seront organisées pour renforcer les capacités des partenaires nationaux.

Coordination et renforcement des actions existantes : Dans la définition de la démarche d'intervention par zone, une attention particulière devra être accordée à *l'articulation avec les programmes existants*. Les *cadres de dialogue n'ont pas vocation à être pérennisés* mais plutôt à impulser une dynamique visant à renforcer les capacités des communautés, à enraciner les pratiques de participation dans le processus de prise de décisions et à asseoir des mécanismes de communication entre le niveau local et le niveau national. Les recommandations et les engagements issus des dialogues ne seront donc pas mis en œuvre par les participants au dialogue mais devront s'appuyer sur les structures et comités locaux. Par ailleurs pour éviter de biaiser les résultats du dialogue, les organisations en charge d'appuyer le processus de dialogue seront distinctes des organisations en charge de la mise en œuvre des recommandations du dialogue.

Cohérence entre le niveau local, national et régional : Pour des raisons stratégiques et opérationnelles, le programme de dialogue a été redéfini en privilégiant un ancrage local. Toutefois, cette priorité donnée au local comporte des limites résultant notamment de l'étroite imbrication du niveau régional, national, provincial et local dans les dynamiques de conflit. Dans les limites du programme ISSSS (programmes de 3 ans), des stratégies seront développées pour maximiser la possibilité pour le programme d'accompagner et de nourrir les processus nationaux et régionaux. Par ailleurs et parallèlement à l'analyse des conflits locaux, une attention toute particulière sera donnée à l'analyse des dimensions nationales et régionales du conflit avec l'objectif d'identifier les interférences extérieures pouvant négativement influencer les processus locaux de paix.

Articulation des piliers de la stabilisation : Le pilier '*soutien au dialogue démocratique*' a pour ambition d'améliorer la cohérence stratégique et opérationnelle du programme de stabilisation :

- En rassemblant les efforts des différents intervenants autour d'une proposition commune (les recommandations et propositions faites lors des dialogues communautaires) permettant de limiter les risques de chevauchement et de doublon mais aussi assurant une approche holistique des problèmes et une appropriation des bénéficiaires.
- En conciliant des réponses court-terme et long-terme permettant de prévenir l'éruption de violences et de répondre aux urgences humanitaires tout en s'attaquant aux causes profondes et en s'inscrivant dans des réformes sur le long terme (réforme agraire, décentralisation, réforme du secteur de sécurité...).

7. CHOIX DES ZONES D'INTERVENTION

Le choix des zones d'intervention est motivé par l'objectif du programme de dialogue visant à engager les communautés dans la formulation d'une vision de paix adressant les causes des conflits et permettant d'asseoir les conditions pour la mise en place du plan de stabilisation.

En conséquence, le programme de "*soutien au dialogue démocratique*" prévoit d'intervenir dans les zones les plus durement affectées par le conflit, marquées par une récurrence de la violence et présentant un potentiel conflictogène fort, caractérisées notamment par des conflits violents autour de l'accès aux ressources et au pouvoir, des tensions interethniques ou encore une forte présence de groupes armés.

PILIER II:

SÉCURITÉ

Table des matières

1. Introduction : révision stratégique de l'ISSSS	2
3. Sécurité : Première phase de l'ISSSS (2008-2012).....	5
4. Orientation Stratégique 2013-2017	9
5. Principes opérationnels et séquençage des interventions.....	18
6. Liens avec les autres piliers de l'ISSSS.....	21
7. Contribution aux initiatives régionales et nationales	22
8. Bibliographie	23
Annexe 1 : Appui proposé au déploiement de la Brigade d'intervention de la force.....	24

INTRODUCTION : RÉVISION STRATÉGIQUE DE L'ISSSS

La Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilisation (ISSSS) est le cadre principal pour harmoniser les efforts entrepris par la communauté internationale en appui au Programme de stabilisation et de reconstruction des zones touchées par la guerre (STAREC) du Gouvernement de la RDC. Adoptés en 2009, le STAREC et l'ISSSS devaient renforcer les diverses évolutions politiques se produisant dans la région¹.

Cependant, l'insécurité qui persiste dans beaucoup de zones ciblées par l'ISSSS montre que les interventions de stabilisation ont eu peu d'impact. Les analyses internes et externes ont indiqué qu'une démarche trop technique a été adoptée dans le STAREC/ISSSS pour traiter les causes politiques et structurelles du conflit, et que la participation restreinte du Gouvernement, ainsi que le manque de réformes nationales (particulièrement en matière de RSS et de décentralisation), a eu un effet défavorable sur la stabilisation dans l'Est de la RDC². En conséquence, depuis mars 2012, les partenaires de l'ISSSS à savoir la MONUSCO, les autorités publiques nationales et provinciales, les agences des Nations Unies, les fonds et les programmes, les ONG internationales et les bailleurs de fonds, avec l'appui de l'Unité d'appui à la stabilisation (UAS), ont entamé une revue stratégique de la stratégie de stabilisation. Peu de temps après, la révision a été demandée officiellement dans la résolution 2035 du CSNU (2012, paragraphe 7).

La nouvelle démarche de l'ISSSS mettra en relief l'élaboration de solutions pratiques visant à affecter directement et favorablement la population des zones stratégiques de stabilisation, ainsi qu'un réengagement sur les conditions politiques préalables à la stabilisation à tous les échelons et de la part de l'ensemble des décideurs du Gouvernement et de la communauté internationale. La stratégie révisée concerne le pilier politique, qui a été réorienté de sorte à appuyer le dialogue démocratique : les communautés recevront un appui leur permettant d'élaborer ensemble des solutions visant à transformer pacifiquement les conflits (souvent liés à l'identité, aux biens fonciers et au pouvoir politique et économique). Ce soutien aux dynamiques non-violentes forme la base des interventions de l'ISSSS, particulièrement conçues pour réduire les tensions, resserrer la cohésion sociale et mieux résister à l'impact des chocs. La stabilisation est définie ainsi :

« La stabilisation est un processus intégré, holistique mais ciblé permettant par la suite à l'État et à la société de mettre en place une responsabilisation mutuelle, ainsi que l'aptitude à traiter et atténuer les vecteurs existants ou émergents du conflit, créant ainsi les conditions propices à une meilleure gouvernance et au développement à plus long terme. »

Cette note conceptuelle présente la voie à suivre pour réviser le pilier Sécurité de l'ISSSS, conformément aux principes fondamentaux de la révision de l'ISSSS et de sorte à lui permettre de s'adapter aux résultats des autres sections de la mission et de les appuyer. Ceci est conforme à la résolution 2098 du CSNU donnant priorité à la Protection des civils, la Réforme du secteur de la sécurité et la Restauration de l'autorité de l'État et entre dans l'Accord Cadre de Sécurité, Paix et Coopération (Accord Cadre) de la Région des Grands Lacs. Le défi consiste à trouver une

¹ Comme les accords de Goma en 2008 et le rapprochement entre la RDC et le Rwanda qui a donné lieu aux Accords du 23 mars 2009.

² Outre les rapports internes des Nations Unies, des analyses utiles de l'ISSSS et du STAREC sont fournies dans, entre autres, Bailey (2011), Paddon et Lacaille (2011), Oxfam (2012) et International Alert (2012).

vision d'ensemble unissant ces trois priorités et fournissant un cadre où l'ISSSS peut aider à mener à bien les aspects sécuritaires du mandat — soit une feuille de route cohérente pour les efforts de protection, de RSS, de stabilisation et de DDR/RR en particulier.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Un grand nombre de rapports ont été rédigés ces dernières années sur l'insécurité dans l'Est de la RDC et les tentatives infructueuses, menées par les autorités congolaises et les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) avec l'appui de la MONUSCO, de mettre définitivement fin à cette insécurité. Ce document ne tentera pas de récapituler les divers arguments avancés dans ces études largement lues, mais s'intéressera surtout aux difficultés éprouvées par les FARDC à protéger la population et se maintenir en place. Une double dynamique opère dans les vastes zones rurales de l'Est de la RDC et crée l'insécurité et un climat de violence, de méfiance et d'opportunisme entre les citoyens et les forces armées.

Le premier aspect de cette dynamique est lié à **la fragmentation qui caractérise les FARDC**³. La structure des FARDC est le résultat d'une série de règlements de conflits et de modalités de partage du pouvoir qui ont donné lieu à plusieurs vagues d'intégration des groupes armés dans les Forces armées congolaises⁴. En conséquence, les FARDC sont actuellement un amalgame des effectifs issus des Forces Armées Zaïroises (FAZ), des troupes de Laurent-Désiré KABILA, de l'Alliance pour la Libération du Congo de Jean-Pierre BEMBA, de l'Armée Nationale du Congo (ANC/RCD), de l'Armée Populaire du Congo (APC) de MBUSA NAMWISI, des Mai-Mai (Forces d'auto-défense populaire) et des mouvements politico-militaires plus organisés comme le CNDP et le PARECO. Ces derniers groupes armés sont respectivement issus de l'ANC/RCD et des forces d'auto-défense populaire, à savoir les Mai-Mai). Ces groupes ont souvent maintenu leurs anciennes structures au sein des FARDC, ce qui a rendu extrêmement difficiles le commandement et le contrôle hiérarchique des forces armées. Deuxièmement, les soldats étant mal et irrégulièrement payés et devant fréquemment subvenir aux besoins de grandes familles (qui les accompagnent souvent dans leurs déplacements⁵), il arrive à certains d'entre eux d'abuser de leur pouvoir et de recourir à des méthodes illégales pour survivre ou s'enrichir, comme les taxes illicites prélevées sur les routes ou dans les marchés ou la mise en place de rackets de protection. Les acteurs politiques se sont servis de la structure fragmentaire des FARDC pour utiliser des contingents à des fins politiques afin de contrôler des zones qui sont riches en ressources naturelles ou ont une importance d'ordre ethnique ou politique. Enfin, les FARDC ne sont pas en mesure de mener des campagnes centrées et de longue durée. Les forces armées manquent de formation, de moyens de communication et d'appui logistique. Par conséquent, la majorité des contingents des FARDC est en réalité peu apte au combat. Si la réforme plus élargie du secteur de la sécurité (RSS) ne fait pas plus de progrès, ces problèmes ne pourront vraisemblablement pas être résolus dans l'immédiat.

³ Ce document ne prétend pas procéder à une évaluation complète du processus de RSS ou du fonctionnement des FARDC. Pour les évaluations plus complètes sur lesquelles est fondé ce document, consulter Boshoff et coll. (2010), Oxfam (2011), Trefon (2011), Verweijen (2013), Verweijen et Eriksson Baaz (2013), et Vlassenroot (2001 et 2009).

⁴ Les principaux cycles d'intégration étaient un résultat des accords de 2002 à Sun City qui ont donné lieu au retrait des forces étrangères et à la fusion des groupes nationaux en une seule armée ; des accords de Goma en 2008, qui ont intégré un ensemble de groupes armés locaux ; et des accords du 23 mars qui ont intégré le CNDP.

⁵ Habituellement, les familles accompagnent les FARDC parce que les femmes et les enfants n'ont souvent aucune autre source de revenus que le salaire des soldats et auraient du mal à survivre s'ils restaient chez eux.

Le second volet de cette dynamique vient de la **militarisation de certaines parties de la société congolaise**, et du rôle actif ou passif que tiennent les civils dans le maintien de cette dynamique. Cet aspect est parfois négligé dans certaines évaluations où la population est déclarée « victime » des acteurs armés, comme les FARDC et les groupes armés jugés être les « auteurs » des actes de violence. Pendant ces dernières décennies, la violence a été institutionnalisée en tant que pratique sociale aussi bien dans la population civile que dans l'armée dans l'Est de la RDC. Les gens collaborent avec les acteurs armés non seulement pour se protéger, mais aussi parce que ceux-ci fournissent des services. Les gens font appel aux FARDC pour résoudre des contentieux privés, protéger des « clients » victimes de pratiques administratives corrompues et assurer une protection matérielle. Pour certains, il est plus facile de résoudre les problèmes en recourant à la violence qu'en passant par les voies légales, ce dernier processus étant laborieux et incertain. Les FARDC ont ainsi mis en place un grand réseau de clients, ce qui a donné lieu à une spirale autoalimentée d'institutionnalisation et de légitimation d'un processus que les personnes extérieures qualifient souvent de « criminel » ou « prédateur »⁶.

Ces deux problématiques entrelacées créent une dynamique complexe et violente à l'échelon local dans l'Est de la RDC ; celle-ci a été dans le passé manipulée par les entrepreneurs locaux ou les puissances étrangères, et continuent de l'être à divers degrés. Outre l'appui bilatéral fourni par les bailleurs de fonds aux FARDC, et les initiatives existantes ou en préparation dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de la démobilisation, du désarmement et de la réintégration (DDR), l'ISSSS a pour but d'appuyer les démarches visant à améliorer la sécurité et répondant à trois facteurs importants :

1. **La « protection » ne serait pas une priorité des FARDC.** Bien qu'une des priorités institutionnelles des FARDC consiste à protéger les civils, l'armée semble se donner pour première et suprême mission de faire la guerre, et entretient des relations plus abusives que protectrices avec les civils. Il y a plusieurs raisons à ceci : la nécessité de voler pour survivre, un comportement automatique (une habitude) appris au cours des ans, des notions militaristes de la masculinité et le besoin (imaginaire) que les soldats ont d'affirmer leur autorité auprès des civils⁷. Il arrive que les membres des FARDC protègent des civils ou des groupes précis pour des raisons d'ordre ethnique, politique ou économique (car ils sont issus des mêmes communautés ou sont payés), mais rarement de façon généralisée. Ceci relève autant des capacités que de la politique. Historiquement, la mission institutionnelle des forces armées ne comprenait pas la protection des civils, le corps des officiers et les soldats ignorent généralement les principes élémentaires de la Protection des civils (PdC), et il n'existe ni instructions officielles ni modules de formation sur ce sujet. Les officiers ne sont pas évalués sur le degré de protection qu'ils parviennent à fournir à la population, et il n'existe guère de mécanisme de sanction des officiers ou des soldats qui enfreignent la règle.
2. **Peu de confiance existe entre la population et les FARDC.** La relation entre les citoyens et les FARDC est inégale, ces dernières étant un acteur armé agissant de façon prédatrice ou propice aux citoyens qui en ont les moyens. Bien que les détails de cette relation soient fondamentalement différents d'un endroit à l'autre, une méfiance généralisée semble exister entre les citoyens et les soldats déployés dans les localités,

⁶ Voir Verweijen (2013)

⁷ Voir Eriksson Baaz et Stern (2010)

aucun des deux côtés ne comprenant les besoins, les ambitions et les craintes de l'autre. Du fait de son lourd passé d'abus de pouvoir de la part du personnel des services de sécurité, les civils se méfient de l'armée ou la méprisent. Les civils ne reconnaissent pas toujours le travail que font les soldats au service de leur patrie, et considèrent qu'ils constituent une charge pour les communautés qui doivent subvenir à leurs besoins. Les soldats, pour leur part, pourraient s'en indigner et maltraiter les civils, pour rétablir leur autorité⁸. Les familles des soldats, qui les accompagnent dans leurs déplacements, font l'objet de la même méfiance et ont des rapports difficiles avec les « communautés d'accueil » où sont déployés leurs époux. Habituellement, les soldats vivent à l'écart des communautés locales, souvent dans des conditions déplorables, ce qui ne fait que souligner la distance qui les sépare des civils et ne permet guère de nouer des liens. Sans communication, les FARDC ignorent souvent les besoins des communautés locales en matière de protection. Enfin, les FARDC sont peu supervisées par les civils, et aux yeux de ces derniers, peu de moyens existent de recourir à la hiérarchie militaire en cas de comportements abusifs ou de griefs.

3. **Les FARDC et les groupes armés contrôlent le terrain alternativement**, la population étant prise entre les deux. Les FARDC souffrent d'une pénurie aigüe de moyens logistiques, de transport, de communication et d'équipement et d'un manque de formation élémentaire sur le terrain par des soldats les instruisant sur la façon dont les zones stratégiques doivent être « conservées et protégées ». Des problèmes existeraient aussi sur le plan de la coopération et de la répartition des tâches avec les services locaux de la Police nationale congolaise (PNC). Un plan sécuritaire (que faut-il protéger, où, comment et pendant combien de temps) à long terme propre à chaque localité n'existant habituellement pas, aucune stratégie n'est en place pour transférer graduellement les tâches sécuritaires à la PNC. De ce fait, les FARDC restent chargées d'une forme de mission de protection à durée indéterminée... Ceci provoque un mouvement de pendule constant ; les FARDC s'installent à un endroit (et les groupes armés le quittent), jusqu'à ce qu'elles ne puissent plus y rester puis repartent (les groupes armés y revenant). Les civils sont pris entre les deux et peuvent être maltraités par chacun des deux côtés s'ils collaborent (en apparence ou en réalité) avec l'autre.

SÉCURITÉ : PREMIÈRE PHASE DE L'ISSSS (2008-2012)

1) Accomplissements et impact

Lorsque l'UNSSSS (devenue l'ISSSS un an plus tard) a été mise en place en 2008, elle devait servir de mécanisme d'appui aux accords de Goma. En amont des accords, les groupes armés ont pu exprimer leurs griefs et signer un pacte de paix en échange de leur intégration dans l'armée et la police. À l'époque, les accords de Goma étaient censés rompre avec les pratiques antérieures et signaler un nouveau départ pour les provinces orientales. La première phase de l'ISSSS était fondée sur une démarche de « dégagement-maintien-construction ». Les FARDC « dégageraient » une zone tenue par les FDLR et les groupes armés restants, avec l'aide de la MONUC, puis « maintiendraient » la zone pour les empêcher d'y revenir. La MONUC, les agences des Nations Unies et les ONG arriveraient alors pour « construire » les institutions publiques

⁸ Voir Eriksson Baaz et Stern (2010), p. 24-30

dans ces régions et soutenir le redressement socioéconomique. Les brigades de la MONUC seraient déployées sur l'axe prioritaire de l'ISSSS pour appuyer activement ce processus et ouvrir une zone sécurisée pour les travaux de l'ISSSS. Le pilier Sécurité s'inscrivait principalement dans les premières phases de la séquence dégagement-maintien-construction, appuyant les opérations des FARDC et la démobilisation des combattants à laquelle ces opérations devaient donner lieu.

Le pilier Sécurité de l'ISSSS avait pour objectif initial de « réduire de façon significative tout ce qui peut menacer la vie, les biens de propriété et la liberté de mouvement » en (1) renforçant les forces de sécurité dans les zones antérieurement contrôlées par les groupes armés ; (2) aidant à désengager et démanteler des groupes armés en les démobilisant ou en les intégrant dans les forces de sûreté ; et (3) améliorer les systèmes opérationnels et internes de contrôle des unités des FARDC afin de réduire le nombre d'abus perpétrés à l'encontre des civils, notamment la violence sexuelle. Certaines de ces activités ont été menées par les forces de la MONUC/MONUSCO (comme la formation et l'appui opérationnel) et par la section DDR/RR, et d'autres par les agences des Nations Unies, entre autres. En voici certains résultats notables :

- *Appui opérationnel non meurtrier* : les forces de la MONUSCO ont appuyé les opérations Kimia, Rudia et Amani Leo, entre autres, en fournissant un appui logistique et en assurant l'évacuation des blessés. Dans le cadre de l'ISSSS, un projet temporaire pour soigner les blessés de guerre a aussi été mis en place.
- *Intégration, formation, vérification et équipement des bataillons des FARDC* : de 2009 à 2012, les contingents des FARDC étaient généralement formés par les partenaires bilatéraux, particulièrement les États-Unis d'Amérique, l'Afrique du Sud et la Belgique. L'EUSEC a également procédé à un recensement détaillé des FARDC et éliminé un grand nombre de « soldats fantômes ». L'insécurité croissant entre 2009 et 2013 alors que cette aide était déjà fournie, les brigades de la MONUSCO ont délaissé la formation pour concentrer leur action sur l'appui direct et le maintien de la paix⁹.
- *Construction de camps militaires* : deux camps militaires ont été construits à Saio (au centre de Bukavu) et Nyamuyuni, à l'extérieur de l'aéroport de Kavumu¹⁰. Les casernes permettaient d'héberger environ 1300 soldats et 5200 personnes à leur charge. Des écoles, des places de marché et des centres sociaux ont été construits autour des camps pour améliorer les relations entre les civils et les militaires.
- *Désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants (DDR)* : de 2005 à 2013, l'unité DDR/RR de la MONUSCO et les partenaires ont traité les dossiers d'environ 150,000 ex-combattants et personnes à leur charge, dont environ 29,000 ont été intégrés dans les FARDC. Dans le cadre du programme multidonateur de réintégration de la Banque Mondiale, des milliers d'ex-combattants ont été réintégrés dans leurs communautés.
- *Appui à la justice militaire* : La MONUSCO a mis en place cinq Cellules d'appui aux poursuites judiciaires (CAPJ) dans le Nord et Sud Kivu, à Maniema, au Nord Katanga et en

⁹ Au moment de la rédaction de ce rapport, la MONUSCO avait repris la formation après la chute de Goma en novembre 2012. Depuis lors, la MONUSCO a formé plus de mille soldats dans les deux Kivus et en Ituri.

¹⁰ Un troisième camp était prévu à Nyangezi, au sud de Bukavu, mais les fonds se sont taris. Ces trois sites faisaient partie des vingt que les FARDC avaient identifiés dans les Kivus, en Ituri et à Maniema pour procéder à des travaux de construction et de réhabilitation.

Ituri pour aider à étendre les capacités judiciaires des FARDC et poursuivre les soldats et les officiers qui se seraient mal comportés ou auraient commis des crimes. Les CAPJ ont appuyé 50 dossiers de poursuite judiciaire dans l'ensemble des provinces orientales. Deux nouvelles CAPJ sont en cours de mise en place à Kisangani et Lubumbashi.

Malgré ces résultats, le temps passant, les partenaires ont commencé à douter de l'impact de l'ISSSS dans son ensemble, une grande partie de la population de l'Est de la RDC continuant à vivre dans l'insécurité. Les constats de l'Évaluation de la situation de l'ISSSS réalisée en 2011 étaient déconcertants : bien qu'ayant fluctué avec les arrivées et les départs des groupes armés, le problème de l'insécurité est resté quasi constant dans treize des dix-huit territoires et, selon les conclusions, constituait ainsi le facteur le plus déterminant expliquant pourquoi les autres piliers de l'ISSSS (processus politiques, autorité de l'État, redressement socioéconomique et lutte contre la violence sexuelle) ont si peu avancé. L'autorité de l'État, en particulier, « avançait au même rythme » que la sécurité, rencontrant des difficultés dans la prestation de services et sur le plan de la corruption dans les zones non sécurisées¹¹. L'évaluation a relevé une problématique vitale, à savoir le fait que la menace posée par les FDLR et les groupes MayiMayi était accompagnée et aggravée par une lourde présence des FARDC. L'indiscipline des FARDC était signalée par la population civile comme un problème majeur.

2) Enseignements dégagés

Sur la base de l'Évaluation de la situation de l'ISSSS, d'un certain nombre d'évaluations externes et de l'expérience des divers partenaires d'exécution des stratégies de stabilisation, cinq problèmes particuliers ont été relevés dans la démarche adoptée dans la première phase en matière de sécurité¹²:

- a. Il est devenu de plus en plus apparent que les partenaires avaient été trop optimistes en pensant que les accords de Goma (et l'accord ultérieur du 23 mars avec le CNDP) « rompraient » nettement avec le passé. **Aucun accord de paix n'a été observé.** Dans le meilleur des cas, les accords de paix étaient temporaires, et étant donné le peu de progrès réalisé dans la recherche de solutions aux causes profondes de l'insécurité — relatives à l'identité, la citoyenneté, la terre et la nature prédatrice des institutions publiques, la population est restée opprimée, mécontente et prête à se soulever contre les ennemis « étrangers » (FDLR, CNDP, LRA, etc.) ou d'autres communautés. Ces griefs étaient facilement manipulés. Ainsi, l'Est de la RDC est resté en conflit de 2008 à 2012. L'Est de la RDC s'est alors enfermé dans un cycle conflictuel de 2008 à 2012, d'où l'impact restreint des activités de stabilisation.
- b. La situation a été aggravée par le fait que la réforme du secteur de la sécurité n'a pratiquement pas avancé. La réintégration des forces armées a représenté une façon « fourre-tout » de résoudre la question de la présence des groupes armés, mais sans

¹¹ L'Évaluation de la situation de l'ISSSS a appliqué des couleurs différentes aux divers territoires des Kivus et de l'Ituri sur la base de quatre indicateurs : (1) les rapports relatifs aux actes de violence perpétrés contre les civils et les forces de sécurité ; (2) la présence de combattants résiduels ; (3) le déplacement des populations ; et (4) l'accès humanitaire. Les indicateurs étaient très fiables, la majorité de ces renseignements ayant été recueillis en permanence par la Force de la MONUSCO et les agences humanitaires.

¹² Outre les rapports internes des Nations Unies, des analyses utiles de l'ISSSS et du STAREC, notamment le pilier relatif à la sécurité, sont contenues entre autres dans Bailey (2011), Paddon et Lacaille (2011), Oxfam (2011 et 2012) et International Alert (2012).

vision de la configuration future des forces armées, ni date limite pour l'intégration, ni stratégie politique visant à traiter avec les groupes armés et répondre à leurs griefs à plus long terme. En fait, ayant la possibilité d'être intégrés, puis déployés dans leurs anciennes zones d'opération, les groupes armés en ont conclu qu'ils devaient se mobiliser, dans l'espoir de « légitimer » leur groupe en le gardant intact au sein des FARDC et de contrôler les mêmes régions que dans le passé. Les groupes armés existants ont pris de l'ampleur, et de nouveaux groupes se sont créés dans diverses parties de l'Est à cause de ce processus. Un nombre toujours croissant d'ex-combattants faisaient des demandes pour obtenir les avantages des programmes de réintégration du DDR, qui ont dû être suspendus à un moment donné pour ne pas inciter des groupes nouveaux à se constituer.

- c. Les FARDC ont continué à faire preuve de peu de discipline opérationnelle à cause de la persistance des chaînes parallèles de commandement, des intérêts concurrentiels et du népotisme fondé sur des allégeances politiques, économiques et ethniques. Les commandants qui se sont mal comportés ont fait l'objet de peu de mesures disciplinaires, car ceci aurait créé un précédent importun dans un système où le statu quo avantage certains. Étant donné ces allégeances parallèles dans les FARDC, les forces armées n'ont pas suffisamment été imprégnées d'un sentiment de solidarité et de camaraderie, essentiel à l'esprit de corps. La guerre a créé des liens de fraternité qui poussent les soldats au combat : les hommes partent au combat et risquent leur vie parce qu'ils veulent protéger les hommes qui se tiennent à leurs côtés¹³. Les FARDC n'ayant pas davantage la confiance de la population, à cause de leurs faibles capacités et de leur comportement prédateur, les soldats n'auraient ressenti que peu d'obligation envers les citoyens qu'ils étaient censés protéger. Les soldats des FARDC restaient mal payés et approvisionnés, ce qui les incitait encore moins à défendre un État qui ne prenait pas soin d'eux. Ainsi, il n'est peut-être pas surprenant que la démarche consistant à « former et équiper » certaines unités précises des FARDC ait échoué, les soldats formés n'étant pas en mesure de tenir tête à la résistance organisée. Les FARDC sont restées incapables de « dégager et maintenir » les zones occupées par les groupes armés. Par ailleurs, la démarcation entre la fin de la mission des FARDC et le transfert des opérations sécuritaires aux autorités civiles de la PNC manquait de clarté.
- d. L'appui international au secteur de la sécurité est resté fragmenté. Les partenaires internationaux ont eu du mal à convenir d'une démarche commune pour appuyer le secteur de la sécurité, et le GdRDC préférant la voie bilatérale à une démarche unifiée et coordonnée, les efforts ont été fragmentés. La formation a été assurée principalement par les partenaires bilatéraux (États-Unis d'Amérique, Afrique du Sud, France et Belgique). La MONUC/MONUSCO étant entièrement occupée à soutenir les FARDC contre les groupes armés, peu de moyens militaires restaient à la Force pour aider les FARDC à « maintenir » l'axe prioritaire du programme de stabilisation. Les programmes de réintégration des ex-combattants dans le cadre de l'ISSSS se sont poursuivis, mais étaient moins liés à la composante militaire qu'auparavant. En 2012, les diverses activités d'appui international étaient plus ou moins restreintes à l'assistance technique et ne participaient plus à la production des résultats initiaux du pilier Sécurité de l'ISSSS.

¹³ Voir Grossman (1995) et Eriksson Baaz et Verweijen (2013)

- e. La dernière problématique concerne aussi les autres piliers de l'ISSSS : il n'était pas clairement déterminé que les activités de sécurité atténuaient réellement le conflit, donc favorisaient la « stabilisation ». Les programmes inscrits au pilier Sécurité semblaient avoir été conçus pour renforcer les capacités des FARDC en tant que telles et appuyer les activités de DDR et la justice militaire parce qu'elles sont importantes en elles-mêmes ; mais ils n'ont pas clarifié leur rapport avec le processus plus élargi de stabilisation. Du point de vue du processus de stabilisation, l'appui fourni aux FARDC, au DDR et à la justice militaire aurait dû servir à solidifier la position de l'armée en tant qu'acteur sécuritaire unique et à protéger la population, ce qui renforcerait la confiance et la cohésion sociale, stabiliserait la région, et rendrait les groupes armés moins attrayants pour les personnes susceptibles de se mobiliser. En outre, il était difficile de soustraire l'impact des projets sur le processus de stabilisation : (1) les premiers programmes ayant été rapidement mis en place, peu d'études de référence ont été réalisées sur la base desquelles des études et enquêtes sur les perceptions auraient pu être organisées pour mesurer l'impact des interventions sur l'opinion publique en matière de sécurité ; (2) beaucoup de programmes de sécurité ont été établis avec peu de buts et de résultats (en majorité quantitatifs) appuyer x bataillons, construire des casernes pour X personnes et organiser X tribunaux militaires, sans expliquer comment ceci endiguerait concrètement le conflit ou réduirait les tensions au plan local ; (3) la collecte de données était difficile, car les partenaires ne disposaient pas tous du temps et des capacités nécessaires pour le faire de façon approfondie et il a été difficile de distinguer l'impact par emplacement et groupe d'âge ; et (4) les communautés locales ont à peine participé au système de suivi et évaluation (S&E). Par ailleurs, le budget étant plus ou moins fixé, il aurait été difficile d'incorporer les modifications proposées pendant ces réunions communautaires aux projets.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 2013-2017

1) Nouveaux principes d'engagement

Principes directeurs d'engagement pour la programmation des activités de sécurité dans le cadre de l'ISSSS :

- *Reconnaître l'impact des processus de paix et de la RSS sur les interventions sécuritaires*
- *Lier le pilier Sécurité de l'ISSSS au mandat plus élargi de la MONUSCO*
- *Garantir que les activités de sécurité auront un impact sur le processus de stabilisation*

Sur la base des leçons dégagées ci-dessus, il est clair que le pilier Sécurité de l'ISSSS doit être fondamentalement réorienté, en tenant compte de la nature politique du secteur de la sécurité en RDC, du travail en cours de la MONUSCO et des autres partenaires, du fait que l'ISSSS n'est plus le cadre privilégié des interventions sécuritaires, et du besoin de s'éloigner des vastes activités menées du haut vers le bas pour agir de façon directe et apaisante au plan local, conformément à l'ISSSS révisée. Ainsi, les principes suivants orienteront les travaux de la seconde phase du pilier Sécurité de l'ISSSS :

Reconnaître l'impact des processus de paix et de la RSS sur les interventions sécuritaires

1. Il est reconnu que tant que la dynamique entre les vecteurs régionaux et nationaux du conflit n'est pas traitée, et qu'aucun progrès n'est fait dans un processus de paix à plus long terme avec les groupes armés de l'Est de la RDC répondant aux griefs communautaires poussant au soulèvement, les provinces orientales ne seront pas sécurisées et resteront susceptibles de violence. Ces dynamiques pèseront lourdement sur toutes les actions menées dans le cadre de l'ISSSS.
2. Ceci s'applique aussi aux progrès tangibles de la Réforme du secteur de la sécurité (RSS). La RSS doit aller au-delà des efforts visant à « former et équiper », pour appuyer (1) une stratégie de défense nationale fondée sur une évaluation réaliste des menaces et une détermination claire de la taille et de la structure futures des forces armées à un niveau que le GdRDC pourra maintenir efficacement ; (2) un plan à long terme visant à réduire la taille des forces armées de sorte que le GdRDC puisse les maintenir efficacement ; (3) le déploiement des anciens membres des groupes armés à des endroits autres que leurs zones d'influence antérieures ; (4) des mesures visant à harmoniser les nombreuses structures contradictoires de commandement et contrôle présentes dans les forces armées ; et (5) résoudre la question de l'impunité au sein des forces armées. Si aucun progrès n'est fait dans ces domaines et que les FARDC restent incapables de protéger convenablement la population, les actions sécuritaires menées dans le cadre de l'ISSSS pour soutenir le secteur de la sécurité auront seulement un effet temporaire et ne seront pas durables.
3. Il faut admettre que tout soutien dont bénéficierait le secteur de la sécurité est *fondamentalement politique* et aura un impact sur les relations de pouvoir entre les commandants, les acteurs politiques et la population locale. Cet effort, qui sera complexe et s'inscrira dans le long terme, présente un risque élevé d'échec.

Lier le pilier Sécurité de l'ISSSS au mandat plus élargi de la MONUSCO

1. Le pilier Sécurité de l'ISSSS devrait être réorienté en respectant trois priorités du mandat de la MONUSCO : (1) la protection des civils (notamment en déployant la Brigade de la force d'intervention) ; (2) la restauration de l'autorité de l'État ; et (3) la RSS. Un lien clair existe entre ces trois piliers — si aucun progrès n'est fait dans les deux derniers domaines, de sorte que l'État dispose des capacités requises pour prendre en charge la sécurité de son propre peuple, la protection des civils restera un processus temporaire et réactif dépendant fortement de l'appui du volet militaire de la Mission. La « protection » doit constituer un résultat du travail de la Mission, et pas seulement un processus ou une activité permanents. Si « Permettre au GdRDC de protéger ses civils » est la vision à long terme que se donne la Mission, il devient possible d'identifier des buts, des stratégies et des mécanismes de coordination intermédiaires et d'agir dans l'objectif ultime de transférer l'action sécuritaire au GdRDC et d'une réduction ultérieure des tâches de maintien de la paix.
2. Pour aider la Mission à atteindre ce résultat, le pilier Sécurité de l'ISSSS vise à « combler une lacune » entre (1) la RSS à long terme, qui relève des sections de la MONUSCO chargées de la RSS et des Affaires politiques ; (2) la formation des FARDC, surtout réalisée par les partenaires bilatéraux ; et (3) appuyer les opérations militaires et le « dégagement » du terrain, avec l'appui de la Force de la MONUSCO et la prochaine Brigade d'intervention de la Force (FIB). Étant donné l'ampleur et le calendrier de l'ISSSS révisée (quatre ans, jusqu'en 2017), et les activités en cours citées ci-dessus, la valeur ajoutée de l'ISSSS sera maximale si

son action est centrée sur des interventions pratiques et de courtes durées visant à protéger la population à l'échelon local. Ainsi, elle « comblerait une lacune » et soutiendrait les opérations militaires pendant que le processus de RSS prend de l'élan à l'échelon national.

Garantir que les activités de sécurité auront un impact sur le processus de stabilisation

1. Les activités sécuritaires auront pour objet premier d'aider à atténuer le conflit dû aux tensions entre les citoyens et les soldats, à favoriser un climat de confiance mutuelle et à faciliter la Protection et la RSS en privilégiant (1) les activités propices à la protection avec les FARDC ; (2) l'amélioration des relations entre les FARDC et la population civile locale ; (3) l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des FARDC et la facilitation d'un transfert graduel des tâches sécuritaires aux autorités civiles. L'espoir étant que ceci permettra aux habitants des zones de stabilisation de voir que la présence de l'État et de ses agents est légitime et fructueuse.
2. Le dialogue entre la population et les FARDC à l'échelon local vise à construire des relations par les activités suivantes : (1) demander aux communautés et aux FARDC d'identifier les racines profondes des tensions et du conflit et de proposer des voies à suivre pour les résoudre¹⁴ ; (2) servir de plateforme où la population peut discuter ses besoins et préoccupations précis en matière de protection avec les FARDC ; (3) convenir de répartir le travail entre les FARDC et la PNC, notamment un système commun de patrouille et de suivi (voir le paragraphe 5.4) ; et (4) en suivant ces processus, créer plus de compréhension et de confiance entre les parties, et accroître le contrôle social (pression des pairs).
3. La sensibilité au conflit et le genre seront intégrés de façon transversale dans toutes les activités du pilier. Les activités seront conçues, planifiées, mises en œuvre et évaluées de sorte à éviter un impact défavorable sur les dynamiques du conflit et à renforcer un effet favorable sur les hommes, les femmes, les garçons et les filles, ainsi que sur leurs rapports mutuels.
4. L'appui au secteur de la sécurité sera étroitement lié au travail de Restauration de l'autorité de l'État (RAE, voir aussi le chapitre 9)¹⁵ de l'ISSSS. L'action sécuritaire doit être transférée aux autorités civiles dès que possible. Dans les régions où la sécurité le permet, les FARDC doivent se retirer graduellement et transférer leurs tâches de protection à la police et la justice civile. Un appui, propre à chaque zone, au déploiement et à la coordination des acteurs militaires et civils est crucial.

2) Objectif spécifique et théories du changement

Objectif spécifique : sur la base de ses propres recommandations, la population des régions touchées par le conflit dans l'Est de la RDC et les FARDC déployées sur le terrain participent à un processus mutuellement favorable, à savoir : les FARDC protègent les gens, la confiance est établie, les gens considèrent de plus en plus que la présence des FARDC est légitime et propice, et une forme légitime de droit et de maintien de l'ordre est installée dans les zones anciennement dominées par les groupes armés.

¹⁴ Il s'agit d'un processus interactif entre les partenaires internationaux et locaux, les partenaires internationaux proposant aussi des activités que les communautés locales ne connaissaient peut-être pas auparavant.

¹⁵ Voir la note conceptuelle relative au pilier RAE de l'ISSSS révisée où est donnée une description plus détaillée de la nouvelle démarche adoptée pour soutenir la police, l'administration et la justice.

Théories du changement :

Si (1) les principes de protection des civils et de redevabilité sont intégrés dans les fonctions des FARDC ; (2) la perception qu'ont les populations des FARDC change ; et (3) la capacité de l'armée à tenir (hold) le terrain augmente, *alors* le gouvernement de la RDC sera de plus en plus en mesure de protéger les civils et mettre en œuvre une transition progressive de la responsabilité en matière de sécurité des FARDC vers la PNC.

Au niveau individuel : *si* les individus sentent qu'ils peuvent exprimer leurs préoccupations aux FARDC, et voient que celles-ci sont prises au sérieux et qu'une réponse efficace leur est apportée dans le respect des droits des personnes et des groupes, *alors* les particuliers se sentiront plus en sûreté en présence des soldats *et* une collaboration positive peut naître.

Si les soldats se sentent plus capables de protéger les civils et sentent que les civils comprennent leurs préoccupations et celles de leurs familles, *alors* ils se sentiront de plus en plus respectés dans leurs rôles de prestataires de services de sécurité *et* seront ainsi encouragés à agir de concert avec les citoyens au lieu de commettre des infractions *et* installeront une dynamique positive qui accroît la cohésion sociale.

Au niveau des structures du pouvoir : *si* l'occasion est donnée à la population d'influencer sérieusement les opérations des FARDC, *et* que les FARDC se conduisent mieux et sont plus aptes à « maintenir » le terrain et sécuriser la population, *alors* les civils et les soldats seront plus à même de s'allier pour défendre une cause commune, *et* la dominance des FARDC sur la population se transformera en un partenariat *et* les civils seront moins susceptibles de faire appel aux groupes armés pour les protéger.

Au niveau institutionnel : *si* la protection devient une norme naturelle sur le terrain *et* qu'un degré de supervision par les civils est accepté par les deux parties et est exercé dans la pratique, *alors* les enseignements dégagés par les FARDC sur le plan local seraient officialisés à l'échelon central dans les PSO et les formations et établiraient des normes nouvelles dans l'ensemble du pays, *et* amélioreraient la participation des FARDC dans le processus de RSS.

Au niveau programmatique : *si* les partenaires internationaux coordonnent une démarche double, à savoir la RSS sur le plan national et le pilier Sécurité de l'ISSSS au plan communautaire *et* que les opérations de maintien et la cohabitation avec la population bénéficient d'un appui au lendemain des opérations militaires, *alors* peut s'installer une dynamique sécuritaire plus holistique protégeant la population des zones stratégiques pendant que les enseignements dégagés localement sont intégrés dans le processus national de RSS.

3) Résultats attendus¹⁶

Résultats attendus :

1. Internalisation de la protection des civils comme fonction centrale des FARDC
2. Modifier la façon dont les populations perçoivent les FARDC
3. Sécurité accrue des civils dans les principales zones « tenues » (held) par les FARDC

Sur la base des éléments ci-dessus, les 3 résultats attendus du pilier Sécurité de l'ISSSS contribueront à un changement de comportement des FARDC, et au développement d'une culture institutionnelle de protection, y compris en apportant une reconnaissance aux commandants et aux troupes qui font preuve d'un comportement exemplaire pour créer une pression interne contribuant à une plus grande redevabilité au sein des FARDC. Les interventions sous ce pilier viseront également à permettre à la population civile des zones où les FARDC sont déployées d'augmenter leur participation dans les prises de décision touchant à leur propre sécurité et tentera d'empêcher les mouvements pendulaires des FARDC et des groupes armés dont la population est la première à souffrir.

1. L'Internalisation de la protection des civils (PdC) est une fonction centrale des FARDC – Liens avec la Protection des Civils et la RSS

- Rationaliser les principes de protection dans les opérations des FARDC
 - Faire en sorte que la doctrine adoptée par le GdRDC pour la protection des civils soit rédigée et entérinée par sa hiérarchie (supérieure)¹⁷ et traduite en Règles d'engagement (RdE), directives et procédures opérationnelles permanentes ;
 - Collaborer étroitement avec les commandants des FARDC pour veiller à ce qu'ils maîtrisent les normes de performance de chaque unité ;
 - Collaborer avec les commandants des FARDC pour que les principes de PdC soient pris en compte dans la planification opérationnelle, le déploiement et les modes de rotation ; et aider les commandants des FARDC à présenter les principes aux troupes à l'aide d'exemples très concrets et pratiques (voir aussi la section 3.2 ci-dessous)¹⁸ ;
 - Examiner les exercices avec les commandants et les officiers d'état-major pour orienter la mise en œuvre de la doctrine de la protection en tant que dirigeants de leurs unités en organisant des défilés au cours desquels les FARDC et leurs commandants répètent le Code de conduite à chaque échelon ; et en procédant à des « Revues après l'action » portant sur la façon dont chaque unité précise a appliqué les principes de protection pendant une opération ;

¹⁶ Les lecteurs attentifs auront peut-être remarqué que cette note conceptuelle est structurée de façon légèrement différente de celles qui portent sur le Dialogue démocratique, la Restauration de l'autorité de l'État, le Retour, la réintégration et le relèvement socioéconomique, et la Lutte contre la violence sexuelle, car elle propose des théories du changement et un concept opérationnel pour chacun des trois résultats opérationnels. Il y a deux raisons à ceci : (1) ce document a été rédigé avant les autres et suivait un format légèrement différent ; et (2) il a été jugé prudent de clarifier le concept opérationnel, car cette note sera surtout lue par les forces armées, qui sont plus habituées à cette structure.

¹⁷ Une doctrine de la coopération civilo-militaire venant d'être formulée, il devrait être possible de faire de même pour la PdC. Oxfam aide plusieurs pays à élaborer ces doctrines. Si une doctrine est jugée excessive, un groupe de travail pourrait être mis en place pour discuter les directives préliminaires de base pour la PdC.

¹⁸ Par exemple, le travail réalisé par *Search for Common Ground* en organisant des jeux de rôles et en élaborant des outils de formation conviviaux.

- Déterminer les services de base que les FARDC doivent fournir dans une communauté, comme des patrouilles régulières et supervisées sur le terrain, dans les marchés et nocturnes dans les zones sensibles ; et surveiller le comportement général pendant la cohabitation avec les civils, l'incidence des actes de violence sexuelle, de vol et d'exploitation.
- Donner des incitations pour améliorer la conduite des FARDC et leur respect des droits de l'homme
 - En coopération avec le GdRDC, les unités des FARDC peuvent être appelées à être récompensées sur la base de leur performance, en reconnaissance de leur bonne conduite, et à bénéficier d'un appui opérationnel supplémentaire (voir le résultat 3 ci-dessous) ;
 - Collaborer étroitement avec les commandants des FARDC pour qu'ils comprennent les incitations potentielles à une bonne conduite ;
 - Publier les résultats du comportement des FARDC et disséminer les « pratiques exemplaires » aux autres unités des FARDC (c.-à-d. *pourquoi* cette unité a-t-elle reçu plus de « points de protection » que les autres ?).
- Renforcer les mécanismes de discipline et de supervision intérieure
 - Appuyer la mise en place sur le terrain des mécanismes disciplinaires : (1) former les officiers (particulièrement des grades inférieurs) et les commandants sur le terrain à appliquer les sanctions et à transmettre les dossiers les plus conséquents aux procureurs militaires ; (2) appuyer la formation, la réintégration et le déploiement des inspecteurs de l'Auditeur général et expliquer aux soldats des FARDC le rôle des inspecteurs et le comportement qu'ils attendent de la part des troupes ;
 - Les Cellules d'appui aux poursuites judiciaires (CAPJ) peuvent recevoir une aide à condition que (1) soit recruté un groupe convenablement équilibré d'experts militaires et civils internationaux parlant les langues locales ; et (2) commence une discussion sur l'installation des experts dans les mêmes locaux que les FARDC, et (3) les CAPJ soient intégrées dans les structures de l'ISSSS/du STAREC, aux fins de coordination et pour respecter le cadre de résultats¹⁹.
 - Renforcer la formation de la police militaire afin qu'elle surveille le comportement des FARDC, notamment en finançant et rouvrant l'École de la prévôté militaire.
 - Mettre en vigueur les réglementations relatives à l'enregistrement, au stockage et à la circulation des armes et des munitions.
 - Annoncer et faire respecter des couvre-feux, contrôler le mouvement des soldats et délimiter des périmètres « civils » où les armes sont interdites ;

2. Modifier la façon dont la population perçoit les FARDC

- Accroître la supervision, par les collectivités locales et la société civile, du comportement des FARDC

¹⁹ Pour une appréciation du travail des CAPJ, voir l'évaluation faite, par le Fonds de consolidation de la paix, de son portefeuille au Congo, août 2013.

- Organiser des formations et des ateliers sur les droits dont jouissent les civils dans leurs rapports avec les FARDC, et vice versa par les officiers militaires (CIMIC) et la société civile ;
 - Appuyer les Comités de sécurité auxquels participent les FARDC, la PNC, la société civile et les autorités civiles dans les zones stratégiques et les aider à surveiller le travail des FARDC, particulièrement pendant les « opérations de maintien » ;²⁰
 - Organiser des ateliers, à l'intention des collectivités locales et des dirigeants communautaires, sur la façon de tenir des réunions communautaires visant à identifier les besoins en matière de protection et de communiquer ceux-ci aux FARDC et à la PNC ;
 - Aider les civils à identifier les services militaires en place dans leurs quartiers pour renforcer la redevabilité entre les FARDC et la population locale.
- Améliorer les conditions de vie des FARDC pendant le déploiement
 - Appuyer la cohésion pair-à-pair dans les FARDC en se concertant pour rassembler les ressources et déterminer comment améliorer leurs propres conditions de vie et de travail par la voie légale plutôt qu'en extorquant les biens de la population civile ;
 - Appuyer les choix économiques des familles militaires par des projets d'agriculture à petite échelle, comme les « exploitations agricoles militaires », où la patate douce, le maïs et les légumes verts à feuilles sont cultivés et peuvent être vendus au village, pouvant être transmis, en tant que projets agricoles, aux unités ultérieures des FARDC.
 - Appuyer les conditions de vie des soldats des FARDC et de leurs familles sur le terrain pendant les opérations, en prenant des mesures temporaires comme l'installation de tentes, l'approvisionnement alimentaire et matériel.
 - Les constructions semi-durables comme les campements militaires peuvent bénéficier d'un appui, à condition qu'elles soient construites dans les zones opérationnelles et accompagnées de programmes de formation et d'accompagnement.²¹
 - Favoriser la compréhension mutuelle et encourager la coopération
 - Appuyer des agents de Liaison familiale pour aider les familles des FARDC à s'adapter à leurs communautés civiles d'accueil. Sensibiliser les conjoints et les familles militaires aux principes de protection et les aider à cohabiter avec les communautés d'accueil. Appuyer les mécanismes de résolution des conflits afin qu'ils permettent de gérer efficacement les tensions entre les familles des effectifs militaires présents dans les localités et les communautés d'accueil. Mettre en place des associations de conjoints, des réseaux, des comités et des

²⁰ Ceci doit être fait soigneusement, de sorte que les citoyens puissent parler librement aux FARDC. Les questionnaires anonymes seraient une possibilité. Les Équipes conjointes de surveillance de la MONUSCO (ECS) pourraient appuyer ce processus.

²¹ Il est ici fait référence à la construction des camps de Saio et Nyamuyuni au Sud-Kivu. Bien que ce projet ait été réussi sur de nombreux plans, il n'est pas certain que ces camps — construits dans des zones relativement sûres à la frontière — aient effectivement fait avancer la stabilisation. Des discussions ont eu lieu pour déterminer s'il n'aurait pas été préférable de construire des camps semi-durables dans les zones du front et les accompagner de formations et d'un encadrement puis de les transformer en des structures plus permanentes si des progrès étaient faits au front.

centres sociaux pour les familles, les épouses et les veuves militaires, et des espaces pour tenir des rencontres ou un dialogue avec les femmes locales, et des groupes de jeu pour encourager les enfants des soldats et des communautés locales à se fréquenter.

- Appuyer l'organisation de rencontres sociales civilo-militaires, à l'occasion par exemple d'événements sportifs, de cérémonies religieuses ou de fêtes nationales.
- Former les agents de liaison avec les communautés à faire la médiation entre les FARDC et les civils, de sorte que les biens volés ou endommagés appartenant aux civils soient rapportés ou compensés, que les dettes soient remboursées, etc.²²

3. Amélioration effective de la sécurité des civils dans les principales zones de « maintien »

- Améliorer l'efficacité des opérations de « maintien » des FARDC
 - Apporter un appui logistique/opérationnel si la PdC s'améliore (voir aussi le résultat 1) :
 - une première étape consiste à aider à renforcer la cohésion sociale entre les unités, pour éviter le favoritisme et des clivages supplémentaires si certaines unités bénéficiaient d'un appui et pas les autres ;
 - Appuyer le transport des unités allant dans les zones opérationnelles et en venant ;
 - Fourniture de matériel de communication et formation de certaines unités précises pour améliorer le commandement et le contrôle pendant les opérations ;
 - Encourager des rotations plus régulières des troupes en élaborant des directives à l'échelon du siège, en encourageant des arrangements financiers volontaires pour le transport²³ ; et en incitant les commandants à superviser la conduite de leurs troupes pendant les déplacements à pied.
 - Appuyer l'entreposage et la gestion des armes légères en construisant des dépôts d'armes, en donnant des formations et en détruisant les armes et les munitions superflues chaque fois que possible ;
 - Les partenaires internationaux, en collaboration avec la société civile, devront veiller à ce que (1) l'approvisionnement, les moyens logistiques et les flux financiers soient reçus par les personnes auxquelles ils sont destinés ; (2) ceci se traduise par des opérations de maintien plus efficaces.
- Améliorer la performance des troupes en matière de protection et de relations civilo-militaires
 - Appuyer des formations pilotes sur la bonne conduite/protection des civils à l'intention d'un rang de « Mentors en protection civile » formé d'officiers des branches S5 et S2²⁴, d'officiers de la CIMIC et d'aumôniers de l'armée. Ces mentors formeraient d'autres officiers et des unités ordinaires des FARDC. Des

²² Les *Comités mixtes de rapprochement civilo-militaires* mis en place par *Search for Common Ground* en sont un bon exemple.

²³ Ceci sera étroitement surveillé pour éviter des taxes illicites soient prélevées dans la communauté à cet effet.

²⁴ « S5 » désigne les affaires sociales, l'éducation et SECAS ; « S2 » est le Renseignement.

- ateliers réunissant des agents congolais et internationaux de liaison civilo-militaire pourraient aussi être organisés ;²⁵
- La formation pourrait être élaborée par la hiérarchie des FARDC. Cependant, des experts extérieurs devraient veiller à ce que ces formations soient formulées sur la base d'exemples très simples et pratiques. Le jargon et les notions abstraites devraient être évités à tout prix, car les soldats sur le terrain n'y seraient vraisemblablement pas sensibles ;
 - Les formations devraient contenir des modules sur (1) les principes et les obligations républicains envers la population civile, sur la base des droits de l'homme, des codes de conduite, etc. ; (2) les sensibilités ethniques²⁶ ; (3) les sensibilités liées au genre ; (4) la délimitation entre les juridictions militaire et civile ; (5) les craintes des civils envers les déploiements militaires ; (6) éviter le déplacement interne ; (7) améliorer la communication et la transparence ; (8) la coopération avec la police et les autorités coutumières locales ; (9) comment réaliser une évaluation des besoins en collaboration avec la société civile ;
 - Renforcer la formation et les cours de recyclage à l'intention des commandants, et encourager les plateformes où les commandants peuvent échanger les pratiques exemplaires sur le renforcement de la cohésion des unités, la discipline et la mise en vigueur des normes de protection ;
 - Des campagnes de sensibilisation par les autorités morales comme les aumôniers, les autorités religieuses et les dirigeants de la société civile peuvent être organisées périodiquement.
- Transfert graduel des responsabilités de sécurité et protection aux autorités civiles dans les zones stables²⁷
 - Aider les FARDC, la PNC, les autorités civiles et les communautés à élaborer et exécuter un plan contenant des bases de référence en matière de protection et de besoins, et anticipant le transfert aux autorités civiles de protection ;
 - Appuyer l'échange d'informations entre la PNC et les FARDC sur les relations avec les civils, les dynamiques locales des conflits, les pratiques exemplaires de résolution des menaces sécuritaires et une répartition des tâches entre elles sur des questions comme (1) quelle autorité dispose de quelles compétences ; (2) le contrôle des foules ; (3) le maintien de l'ordre public ; (4) les droits des civils ; et (5) l'appui des FARDC à la PNC dans les domaines pertinents ;
 - Aider et apprendre aux communautés, aux FARDC et à la PNC à élaborer des plans d'action transitionnels communs où sont identifiés les besoins en matière de protection, est précisé un calendrier ou une voie à suivre pour faire la transition des FARDC à la PNC, sont déterminées les tâches et les modalités du transfert d'autorité, ainsi que les besoins logistiques et de communication, pour

²⁵ Un bon exemple est celui de la mise en œuvre du projet « Résolution 1888 » du PNUD à Beni et Walungu, au cours duquel des Observateurs militaires ont participé à la surveillance des séances de sensibilisation conduites par S5 et S2.

²⁶ Cette problématique est très sensible, mais importante. *Search for Common Good* a élaboré des méthodes pour ce type de formation, en utilisant des bandes dessinées et des jeux de rôles.

²⁷ La loi sur le fonctionnement de la police (2011, art. 79-81) déclare que dans des situations où des « événements se transforment en insurrection armée », la PNC doit se retirer pour faire place aux FARDC, mais lorsque ceci n'est pas le cas, et que les FARDC et la PNC sont déployées ensemble, c'est la PNC qui est chargée du maintien de l'ordre public.

faire en sorte que la transition et la réinstallation des effectifs des FARDC et de la PNC se fassent sans heurts ;

- En échange d'un plan de transition complet, fournir un appui logistique et le matériel permettant d'exécuter ce plan ;
- Veiller à ce que la communication soit transparente pendant la transition, notamment sur ce qui changera pour la communauté lors du transfert à la PNC.

PRINCIPES OPÉRATIONNELS ET SÉQUENÇAGE DES INTERVENTIONS

Principes opérationnels :

- *Garantir la durabilité des interventions de sécurité*
- *Lier les produits du projet sur la sécurité à la stabilisation par le biais d'un système de S&E révisé*

Garantir la durabilité les interventions de sécurité

1. Les activités de sécurité seront fondées sur la capacité d'absorption du GdRDC à tous les échelons. Avant de mettre en place les activités, seront analysés (1) les besoins propres à cette localité ou ce contingent, tels qu'exprimés dans le dialogue avec sa population (voir le paragraphe 5.3) ; et (2) l'aptitude (financière) du gouvernement central et des autorités provinciales à appuyer le programme. Les obligations des partenaires nationaux et internationaux seront énoncées dans un contrat signé par les deux parties. Les partenaires internationaux collaboreront avec le GdRDC pendant le cycle du projet pour veiller à ce que le Gouvernement puisse remplir ses propres obligations, et le programme sera adapté si le GdRDC prend du retard ou rencontre des difficultés²⁸.
2. Les activités de sécurité seront liées aux stratégies et budgets actuels du GdRDC afin d'être inscrites dans un cycle plus élargi de planification. Ceci devrait garantir que les activités menées dans le cadre de l'ISSSS aient un budget, se poursuivent, et soient complétées puis graduellement « insérées » dans les stratégies sectorielles. Avant les projets, les activités et les structures qui n'observent pas les normes exigées relatives à la pérennité au-delà du cycle du projet et ne se conforment pas aux politiques sectorielles seront rejetées.
3. Les interventions sécuritaires feront participer les collectivités locales et les communautés au processus de consultation et de conception des projets et leur permettront de suivre et surveiller les activités pendant l'ensemble du cycle de projet. Ceci devrait accroître la pérennisation et la redevabilité, tout en préparant le transfert ultime à la conclusion du cycle du projet. Les autorités locales et provinciales recevront un appui pendant toute la durée du programme pour diriger l'action. La formation des membres de la communauté au plaidoyer facilitera leurs transactions avec les autorités provinciales.

²⁸ Ceci pourrait être facilité en faisant référence à l'Accord de Busan (le « Nouveau pacte ») qui stipule que les partenaires nationaux et internationaux qui ont des responsabilités mutuelles doivent signer un pacte. Pour le pacte sécuritaire, il serait essentiel d'inclure l'avancement de la RSS, comme indiqué dans le paragraphe 5.1.

Lier les produits du projet Sécurité à la stabilisation par le biais d'un système de S&E révisé²⁹

1. Un nouveau cadre logique et le cadre de S&E connexe seront élaborés et formeront la base de la comparaison entre les résultats des projets de Sécurité et ceux de l'ISSSS et de leur mesure/décomposition par localité et par type d'intervention (idéalement : quel a été l'impact de l'appui en matière de justice militaire dans la localité X, et en quoi ceci a-t-il facilité la stabilisation dans cette région par rapport aux autres types d'interventions ?).
2. Les évaluations participatives/communautaires seront réalisées dans les zones où des interventions de Sécurité sont proposées en vertu des principes du dialogue démocratique, et porteront notamment sur (1) les causes dominantes de la mobilisation locale ; (2) la qualité de la protection fournie par les FARDC ; (3) les capacités opérationnelles des FARDC à cet emplacement précis ; (4) les mécanismes permettant aux civils d'avoir accès aux acteurs publics ; et (5) les relations entre les genres. Ces éléments alimenteront une étude de référence et la formulation d'indicateurs propres au contexte de cette localité en particulier. De préférence, les indicateurs doivent être décomposés par groupe sociodémographique, âge et sexe. Les évaluations comporteront des enquêtes et des groupes de réflexion.
3. La stabilisation relevant des *perceptions* de l'avancement autant que de sa réalité (les gens se *sentent-ils* plus en sécurité ?), les partenaires inséreront des enquêtes périodiques sur les perceptions dans tous leurs projets afin de mesurer, dans chaque localité, la façon dont les gens jugent que les projets ont touché leur vie. Les études sur la perception seront fondées sur des sondages de référence et périodiques, de préférence à quelques mois d'intervalle³⁰. Ceci signifie que le coût des projets par bénéficiaire pourrait augmenter³¹.
4. Les communautés de la localité où le projet est exécuté y participeront pendant le cycle entier de projet ; elles proposeront les modifications qui s'imposent et évalueront l'impact du projet. Les indicateurs du projet seront aussi discutés avec les communautés, mais comme ils doivent être identiques dans toutes les localités pour être comparables, leur détermination définitive sera décidée par les partenaires internationaux.

Où appuyer *quelle* sorte d'activité du pilier Sécurité dépendra du contexte local. Le contexte sécuritaire dans l'Est de la RDC est extrêmement fluide et dynamique. Pour faciliter la programmation de la Sécurité, cet « environnement de stabilisation » suivra une séquence allant

²⁹ Il est convenu que le système de S&E ici proposé est très ambitieux. Cependant, ces propositions sont fondées sur les évaluations et les discussions avec les partenaires tout en reflétant une nouvelle façon de penser la programmation de la stabilisation : il s'agit plutôt d'un programme ayant moins de bénéficiaires et d'emplacements, mais dont les résultats sont analysés en profondeur au lieu d'un processus plus léger visant à avoir plus de bénéficiaires, mais dont les résultats ne sont pas clairs. Si le système de S&E proposé risque de souffrir d'un « génie excessif », alors sa révision serait envisagée.

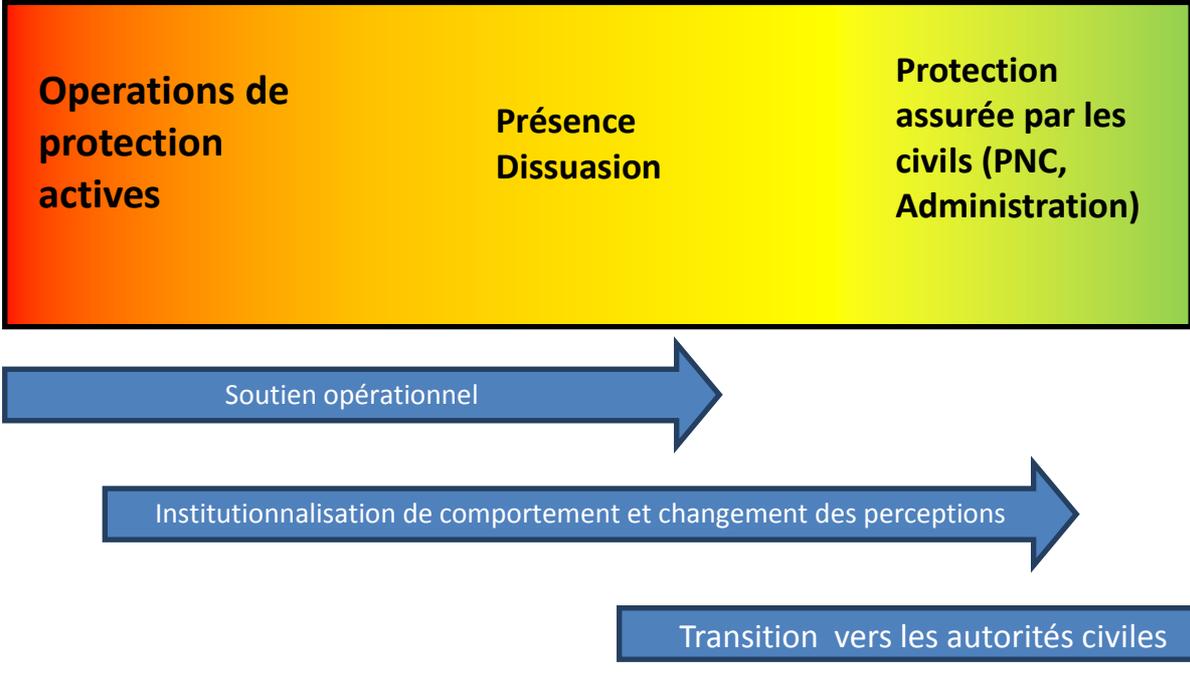
³⁰ Le nouveau projet (commencé en juillet 2013) de « Collecte de données sur la consolidation de la paix et la reconstruction en RDC » (CDCPR), qui sera mis en œuvre par le PNUD, la Section des affaires civiles de la MONUSCO et l'Initiative humanitaire de Harvard (HHI) en est un bon exemple. Les données sont recueillies notamment pour établir une base de référence et réaliser une série d'enquêtes statistiquement représentatives et de sondages périodiques, ce qui permettra d'analyser de façon exhaustive l'évolution des perceptions des principaux acteurs des domaines de la sécurité et de la justice.

³¹ Les méthodes des enquêtes sur les perceptions ne sont pas toutes coûteuses. Un questionnaire comportant des questions à choix multiples permettrait d'avoir un échantillon de grande taille tout en réduisant considérablement les coûts. Cependant, cette méthode ne permettra vraisemblablement pas de produire le même type de renseignements « approfondis » que les groupes de réflexion, ce qui serait pourtant nécessaire pour les activités de prévention des conflits.

des « zones rouges aux zones vertes ». Les « zones rouges » sont celles où les opérations militaires actives se poursuivent contre les groupes armés ; les « zones oranges » sont celles qui ont été récemment « dégagées », où les FARDC ont été déployées pour dissuader les groupes armés de revenir et cohabitent avec les civils, les « zones jaunes » sont celles qui sont assez sûres et où la transition des FARDC à la sécurité civile (PNC) se poursuit, mais où elles sont toutes deux encore présentes, et les « zones vertes » sont celles où les FARDC se retirent graduellement et la PNC assure la sécurité. La catégorisation de chaque zone dépendra d'un dialogue communautaire permanent, les résidents locaux donnant leur appréciation de la situation et précisant leurs besoins.

Prenant les résultats et les résultats escomptés mentionnés dans le chapitre 4, nous pouvons distinguer 3 types d'activités. (1) Le soutien opérationnel et logistique aux FARDC (une partie du résultat 3) sera assuré pendant les zones rouge et orange. (2) L'institutionnalisation des comportements dans les rangs des FARDC (résultat 1 - internalisation des PoC comme une fonction de base) et le changement dans la perception de la population (résultat 2) débutera au cours de la zone rouge et se poursuivra jusqu'à la zone verte. Enfin, (3) l'appui à l'élaboration d'un plan de transfert des responsabilités à la PNC débutera au cours de la phase de dissuasion (orange) et continuera jusqu'à la fin de la zone verte.

Il faut noter que cette graduation du rouge au vert n'est qu'un outil présentant la situation dans une séquence plus claire et nette qu'elle ne l'est en réalité. Les zones sont parfois occupées par les FARDC et les groupes rebelles à un rythme rapide, comme un « pendule », et les déploiements et les départs de la police font de même. Cependant, ceci plaide en fait en faveur du renforcement des capacités de maintien des FARDC et d'une meilleure coordination avec la PNC (résultat 3).



LIENS AVEC LES AUTRES PILIERS DE L'ISSSS

Les activités décrites ci-dessus seront exécutées en cohérence avec celles des autres piliers de l'ISSSS et liées au dialogue politique mené avec le GdRDC à l'échelon national. Plus particulièrement, les activités suivantes, relevant des autres piliers, doivent être présentes pour que le pilier Sécurité fonctionne, ou dépendent elles-mêmes de ce dernier pour être efficaces.

- Le pilier **Dialogue démocratique** forme la base des discussions entre les communautés locales et les autorités militaires, constituant ainsi la plateforme à partir de laquelle les interventions propres à la sécurité sont menées (voir le paragraphe 5.3). Non seulement les plateformes de dialogue constitueront un mécanisme permettant de renforcer la cohésion sociale, mais elles serviront aussi de mécanisme de surveillance, dans le cadre duquel les citoyens peuvent se réunir pour évaluer et traiter la façon dont les FARDC opèrent. Les problématiques soulevées dans les dialogues et leurs solutions seront envoyées « vers le haut » aux CTC provinciaux et à l'échelon national si un tel degré d'appui politique est nécessaire pour résoudre les problèmes locaux.
- La **Restauration de l'autorité de l'État** est essentielle pour que les autorités légitimes à l'échelon local puissent discuter les problématiques de la sécurité et de la protection avec les FARDC et aider ces dernières et leurs familles le cas échéant. Sans le retour effectif des autorités de l'État (particulièrement la police), les FARDC ne pourront pas mettre graduellement fin à leurs activités et transférer leurs tâches aux parties civiles.
- Les piliers **Retour, réintégration et redressement socioéconomique (RRR) et Sécurité** s'influencent mutuellement dans les deux sens : sans plus de sécurité, il est moins probable que les PDI, les ex-combattants et les réfugiés reviennent chez eux et que le redressement socioéconomique se transforme ultérieurement en développement ; par ailleurs, les activités socioéconomiques pourraient aider les familles militaires et civiles à améliorer ensemble leurs conditions de vie et à resserrer la cohésion sociale entre elles.
- **Lutte contre les violences sexuelles** : Les violences sexuelles et basées sur le genre, souvent perpétrées par certains soldats des FARDC peu disciplinés, creusent un fossé entre les populations et les forces armées et donnent naissance à une méfiance préjudiciable. Les activités développées dans le cadre du pilier Sécurité viseront à essayer de combler ce fossé et à générer une meilleure cohabitation entre les FARDC et les populations locales. Les mesures pourront inclure : (1) le développement des capacités des FARDC (amélioration du comportement des soldats et activités encourageant des modèles de masculinité positive) et (2) le développement de mécanismes visant à accroître la surveillance et améliorer discipline de soldats et de lutter efficacement contre l'impunité. La lutte contre les violences sexuelles requiert un engagement fort du gouvernement congolais envers la réforme du secteur de la sécurité, notamment de l'armée et de la police, ainsi que sur les activités de la composante - y compris le déploiement de personnel formé FARDC et de la PNC.

CONTRIBUTION AUX INITIATIVES RÉGIONALES ET NATIONALES

- **Déploiement de la Brigade d'intervention de la force.** Au moment de la rédaction de ce document (juillet 2013), la FIB est déployée et commencera bientôt ses opérations contre le M23, les FDLR et les autres groupes armés. La FIB devant aider les FARDC à mener des opérations du type « dégagement-maintien-construction » (clear-hold-build), l'ISSSS deviendrait un cadre principal des parties de la stratégie relatives au « maintien » et à la « construction ». Le pilier Sécurité jouera un rôle particulier dans l'appui fourni aux FARDC pendant les opérations de « maintien » (à condition bien entendu que soient observés les conditions préalables et les principes énoncés dans cette note conceptuelle). Cette note conceptuelle a porté sur le fonctionnement du pilier Sécurité *en général*, pas sur la FIB particulièrement, car (1) ceci reflète une tendance actuelle dans la mission (vu sa place essentielle) et ce document décrit les principes et les résultats des travaux de sécurité dans *toutes* les zones de stabilisation ; et (2) l'UAS et la hiérarchie de la MONUSCO ont élaboré des documents stratégiques distincts décrivant l'appui de l'ISSSS à la FIB. L'Annexe 1 contient un tableau illustrant cette démarche.

BIBLIOGRAPHIE

- Bailey, Sarah. *Action humanitaire, redressement précoce et stabilisation en République démocratique du Congo*. Document de travail HPG, OverseasDevelopment Institute (ODI), juillet 2011.
- Boshoff, Henri, Dylan Hendrickson, Sylvie More et Thierry Vircoulon. *Appuyer la RSS en RDC : Entre le marteau et l'enclume*, Clingendael Conflict Research Unit, avril 2010.
- Clapham, Christopher. *L'Afrique et le système international ; la politique de la survie de l'État*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge 1996
- Eriksson Baaz, Maria et Maria Stern. *La complexité de la violence. Une analyse critique de la violence sexuelle en République démocratique du Congo*. Document de travail du SIDA sur la violence sexiste, NordicAfrica Institute, 2010.
- Eriksson Baaz, Maria et Judith Verweijen. *Entre l'intégration et la désintégration : la trajectoire erratique de l'armée congolaise*. Forum sur la prévention des conflits et la paix du SSRIC, mai 2013.
- Gouvernement de la RDC, *Loi organique no. 11/013 portant Organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise*, août 2011.
- Grossman, Dave. *Sur l'acte de tuer : le coût psychologique d'apprendre à tuer dans une guerre ou la société*. Back Bay Books, Little, Brown and co. 1995
- International Alert. *Sortir de l'Impasse ; vers une nouvelle vision de la paix à l'est de la RDC*. Septembre 2012.
- Oxfam. « *Pour moi, mais sans moi, est contre moi.* » *Pourquoi les efforts visant à stabiliser la République démocratique du Congo échouent* Oxfam lobby briefing, juillet 2012
- Oxfam. *À la recherche d'une armée. Comment les FARDC peuvent améliorer la sûreté des civils. À venir.*
- Oxfam. *Ni volonté, ni solution : la réforme du secteur de la sécurité financée par les É.-U. en République démocratique du Congo*, 2011
- Paddon, Emily et Guillaume Lacaille. *Stabiliser le Congo*. Forced Migration policy briefing 8, RefugeeStudies Centre (RSC), Oxford University, décembre 2011.
- Raeymaekers, Timothy, Ken Menkhaus et Koen Vlassenroot. *Réglementation étatique et non étatique dans les crises prolongées africaines : la gouvernance sans gouvernement ?* Afrika focus, vol. 21, nr. 2, 2008.
- Trefon, Theodore. *La mascarade du Congo : la culture politique de l'assistance inefficace et échec des réformes*, African Arguments, Zed Books Londres/New York, 2011.
- Vlassenroot, Koen, et Frans van Acker. *La guerre pour sortir de l'exclusion : la formation des milices MayiMayi dans l'Est du Congo*, Afrika Focus vol. 17, nr. 1-2, 2001.
- Vlassenroot, Koen, et Timothy Raeymaekers. *L'énigme sécuritaire insoluble du Kivu*, Note d'information, in « AfricanAffairs », 108/432, 475-484, Oxford UniversityPress pour la Royal African Society, 2009, p. 5.

VERWEIJEN, JUDITH. AFFAIRES MILITAIRES ET MISSION MILITAIRE. REVIEW OF AFRICAN POLITICAL ECONOMY, 40:135, 67-82, MARCH 2013.

ANNEXE1 : APPUI PROPOSE AU DEPLOIEMENT DE LA BRIGADE D'INTERVENTION DE LA FORCE

ACTION HUMANITAIRE	<p>Planification des imprévus (Nat. et régional) Formation de la FIB (DHI) Stratégie de communication Mécanismes CIMCOORD/CIMIC (centrés sur la PdC)</p>	<p>Protection, abris d'urgence, santé, WASH, distribution de produits alimentaires et non-alimentaires (FNUAP, ONGI, OIM, ICRC) Négocier l'accès : corridors humanitaires</p>	<p>Protection, abris d'urgence, santé, WASH, distribution de produits alimentaires et non-alimentaires (FNUAP, ONGI, OIM, ICRC) Activités de résilience et de relèvement précoce. FNUAP, ONGI, ICRC, OIM)</p>	
STABILISATION et CONSOLIDATION DE LA PAIX	<p>Dialogue démocratique (ISSS) (MONUSCO, EPNU, ONGI, société civile) Communication (PIO/MONUSCO) Appuyer la mise en œuvre de l'Accord Cadre (bailleurs de fonds, MONUSCO, EPNU) DDR/RR (DDR/RR MONUSCO, ISSSS EPNU, BM)</p>	<p>Équipes civ-mil de surveillance : Violations des DH, communication (MONUSCO/JHRO et SAC) Communication (PIO/MONUSCO) Appuyer la mise en œuvre de l'Accord Cadre (bailleurs de fonds, MONUSCO, EPNU) DDR/RR (DDR/RR MONUSCO, ISSSS EPNU, BM)</p>	<p>Sécurité ISSSS : Accroître les capacités de maintien des FARDC (Force de la MONUSCO, ONGI) Autorité de l'État (ISSSS) : S ou tenir le déploiement précoce de la police (UNPOL) Communication (PIO/MONUSCO) Appuyer la mise en œuvre de l'Accord Cadre (bailleurs de fonds, MONUSCO, EPNU) DDR/RR (DDR/RR MONUSCO, EPNU, BM)</p>	<p>Dialogue démocratique (ISSSS) : discuter les causes profondes du conflit Sécurité (ISSSS) : plateformes locales de sécurité Autorité de l'État (ISSSS) : appuyer la police locale (UNPOL), justice (PdC, unité carcérale, PNUD, ONGI) et administration civile (SAC, PNUD, ONGI) DDR/RR : réintégration communautaire et réduction communautaire de la violence Relèvement socioéconomique (ISSSS) : fourniture de moyens de subsistance aux groupes vulnérables ; dividendes de la paix ; cohésion sociale -> potentiel réduit d'un soulèvement futur (agences des Nations Unies, ONGI).</p>
	FAÇONNER	DÉGAGER	MAINTENIR	CONSTRUIRE

PILIER III :

**RESTAURATION DE L'AUTORITÉ DE
L'ÉTAT**

Table des matières

1. Introduction : révision stratégique de l'ISSSS.....	2
2. Diagnostic de l'État à l'Est.....	3
3. Restauration de l'autorité de l'État : première phase de l'ISSSS (2008-2012).....	8
4. Orientation stratégique 2013-2017.....	12
5. Principes opérationnels.....	19
6. Liens avec les autres piliers de l'ISSSS.....	22
7. Contribution aux initiatives nationales et régionales.....	23
8. Bibliographie.....	24

INTRODUCTION : RÉVISION STRATÉGIQUE DE L'ISSSS

La Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation (ISSSS) est le cadre principal pour harmoniser les efforts entrepris par la communauté internationale en appui au Programme de stabilisation et de reconstruction des zones touchées par la guerre (STAREC) du Gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC). Adoptés en 2009, le STAREC et l'ISSSS devaient renforcer les diverses évolutions politiques en cours dans la région¹.

Cependant, l'insécurité qui persiste dans beaucoup de zones ciblées par l'ISSSS montre que les interventions de stabilisation ont eu peu d'impact. Les analyses internes et externes ont indiqué qu'une démarche trop technique a été adoptée dans le STAREC/ISSSS pour traiter les causes politiques et structurelles du conflit, et que la participation restreinte du Gouvernement, ainsi que le manque de réformes nationales (particulièrement la RSS et la décentralisation), a eu un effet défavorable sur la stabilisation dans l'Est de la RDC². C'est pourquoi, depuis mars 2012, les partenaires de l'ISSSS à savoir la MONUSCO, les autorités publiques nationales et provinciales, les agences, fonds et programmes des Nations Unies, les ONG internationales et les bailleurs de fonds, coordonnés par l'Unité d'appui à la stabilisation (UAS) procèdent à un examen stratégique de la stratégie de stabilisation. Peu de temps après, le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) a officiellement demandé la révision de la stratégie de stabilisation dans sa résolution 2035 (2012, paragraphe 7).

La nouvelle démarche de l'ISSSS mettra l'accent sur l'élaboration de solutions pratiques visant à cibler directement et favorablement la population des zones stratégiques de stabilisation et sur le renouvellement des engagements relatifs aux conditions politiques préalables à la stabilisation et devant être remplies par l'ensemble des décideurs à tous les échelons du Gouvernement et de la communauté internationale. La stratégie révisée concerne le pilier politique, qui a été réorientée de sorte à appuyer les dialogues démocratiques : les communautés recevront un appui leur permettant d'élaborer ensemble des solutions visant à transformer pacifiquement les conflits (souvent liés à l'identité, aux biens fonciers, aux relations avec les structures publiques et au pouvoir politique et économique). Ce pilier est censé former la base de toutes les interventions de l'ISSSS. Dans le cadre de l'ISSSS révisée, la stabilisation est définie ainsi :

« La stabilisation est un processus intégré, holistique mais ciblé permettant par la suite à l'État et à la société de mettre en place une responsabilisation mutuelle, ainsi que l'aptitude à traiter et atténuer les vecteurs existants ou émergents du conflit, créant ainsi les conditions propices à une meilleure gouvernance et au développement à plus long terme. »

Cette définition met au cœur de la stabilisation la transformation des comportements et des perceptions au sein des institutions étatiques et sociales. Il s'agit de permettre à l'État de répondre aux attentes des populations et aux populations d'articuler des demandes. Cela implique une négociation continue entre la population et l'État contribuant au renforcement de

¹ Comme les accords de Goma en 2008 et le rapprochement entre la RDC et le Rwanda qui a donné lieu aux Accords du 23 mars 2009.

² Outre les rapports internes des Nations Unies, on peut trouver des analyses utiles de l'ISSSS et du STAREC dans, entre autres, Bailey (2011), Paddon et Lacaille (2011), Oxfam (2012) et International Alert (2012).

la confiance mutuelle et à l'émergence d'une base pour l'établissement de responsabilités réciproques et de la redevabilité, conduisant à une légitimité étatique accrue.

Les pages suivantes décriront la façon dont sera exécutée la nouvelle démarche de Restauration de l'autorité de l'État (RAE) adoptée dans le cadre de l'ISSSS révisée. Ce document est fondé sur les enseignements dégagés pendant toute la période 2008-2012, une revue de la littérature et des lois et stratégies nationales, et des consultations approfondies avec les partenaires, notamment au cours d'un atelier sur la nouvelle démarche de RAE qui s'est tenu à Kinshasa en septembre 2012³.

DIAGNOSTIC DE L'ÉTAT À L'EST

Les conditions de l'État : une source de conflits

Le paysage institutionnel de la RDC est caractérisé par une forte fragmentation générée par un système de gestion du pouvoir et d'accès aux ressources (politiques, économiques et sociales) organisé autour de réseaux de loyautés qui souvent prennent la forme de loyautés ethniques. Cette fragmentation du pouvoir est une des causes principales de l'émergence et la perpétuation des conflits en RDC en favorisant des décisions politiques, légales et administratives opportunistes, servant des intérêts particuliers et par nature fragiles (les décisions sont soumises à la précarité des liens de loyautés). Dans ce contexte, les populations sont soumises à une grande insécurité institutionnelle qui a notamment favorisé à l'Est de la RDC le recours à des stratégies communautaires de protection et de défense de leurs intérêts, notamment sous la forme des groupes armés.

Dans le cas de l'État de la RDC dans l'Est du pays, trois types distincts, mais entrelacés, de dynamiques sont observés : (1) l'insuffisance des capacités institutionnelles et des ressources qui permettraient d'administrer efficacement les affaires publiques sur tout le territoire ; (2) la fragmentation du pouvoir et le népotisme caractérisant la gestion des affaires publiques ; et (3) les lacunes et les écueils du cadre réglementaire.

1. Manque de capacité institutionnelle et de ressources

L'État de la RDC ne contrôle que partiellement son vaste territoire, surtout les centres urbains. Les routes sont inexistantes ou en très mauvais état, ce qui rend les déplacements entre les divers centres administratifs difficiles, dangereux et longs. Le flux d'information est aussi entravé par la faible portée des réseaux téléphoniques. Étant donné ces « coûts de la distance », les autorités sont fréquemment mal renseignées sur ce qui se passe dans l'intérieur du pays. L'enclavement du monde rural favorise les groupes armés et les bandits, qui peuvent attaquer et se retirer pratiquement en toute impunité, car le Gouvernement dispose de peu de moyens pour réagir rapidement à ces transgressions.

Par ailleurs, les autorités publiques ne disposent pas d'un matériel adéquat et suffisant pour remplir leurs fonctions. Par exemple, la police n'a pas assez de matériel, y compris d'armes et de

³ Les autorités congolaises, les acteurs de la société civile, la MONUSCO, les agences des Nations Unies et les ONG internationales ont participé à l'atelier du 25-27 septembre 2012. La rédaction de cette note conceptuelle a malheureusement été retardée suite à l'aggravation de la situation sécuritaire et de l'évacuation en novembre 2012 du personnel de l'UAS à Goma. L'UAS disposait également d'un personnel restreint pendant cette période.

moyens de transport. L'infrastructure étant dégradée, la PNC est peu apte à « réagir rapidement » et ses patrouilles ne peuvent se faire à pied que sur des zones limitées. L'infrastructure fait généralement cruellement défaut. Les fonctionnaires, les policiers et les services judiciaires et pénitentiaires travaillent souvent dans des bâtiments tombant en ruines. Ceci est particulièrement visible dans le cas des prisons de la RDC, qui sont généralement gravement surpeuplées et n'ont pas les moyens de base de prendre en charge les détenus.

Quant aux ressources humaines de l'Etat, leur gestion présente un problème significatif. La déréglementation des ressources humaines remonte à l'époque de la Seconde République, au cours de laquelle la bureaucratie s'est gonflée de façon disproportionnée pour satisfaire les réseaux de népotisme (voir la section 2). Le système a été encore plus endommagé par la guerre, au cours de laquelle chaque directeur d'administration, chef de service et/ou groupe armé décidait de son propre chef de créer de nouveaux postes et d'y recruter de nouveaux agents. Ces fonctionnaires « non immatriculés » ou « non mécanisés » n'étaient inscrits dans aucun plan ou budget (de ce fait, ils ne sont pas payés et ne reçoivent pas de « frais de fonctionnement »). À ce jour, aucun recensement exhaustif des effectifs n'a été réalisé.⁴ En conséquence, le nombre d'agents étatiques ne peut être qu'estimé et il est dès lors difficile d'instaurer un système de gestion rationnelle des effectifs. L'âge avancé de certains fonctionnaires et le fait que certains postes sont hérités de génération en génération illustrent ces problèmes de gestion. En l'absence de fonds de pension, la plupart des fonctionnaires préfèrent rester à leur poste aussi longtemps que possible⁵. Cela prévient l'accession aux postes de fonctionnaires plus jeunes (et généralement plus formés).

Rares sont les fonctionnaires, les policiers et les responsables judiciaires et carcéraux qui ont été convenablement formés à faire leur travail. Ceci est particulièrement le cas des éléments non immatriculés et des anciens membres de groupes armés qui ont été intégrés dans l'administration et les forces de police après la conclusion des accords de paix. Il n'y a ni descriptions de postes, ni plans de travail, ni formation professionnelle ; et peu de directives semblent être données par la hiérarchie supérieure. La passation des dossiers aux nouveaux venus est également rare, même au niveau ministériel.

Le Gouvernement dispose de peu de moyens financiers pour remédier à cette situation. Le budget annuel de l'État s'élève à environ 7 milliards USD, soit la taille d'une grande ville d'Europe occidentale, dont 50 % environ est financé par l'aide internationale⁶. Malgré les dispositions constitutionnelles visant à décentraliser les finances, les provinces continuent à dépendre de Kinshasa sur le plan budgétaire et déclarent souvent ne pas avoir reçu les fonds prévus des autorités centrales. Même les faibles salaires (celui d'un policier est d'environ 40 USD par mois) sont rarement ou jamais payés, et ne sont pas indexés sur le coût de la vie. Il faut noter l'impact positif de la récente introduction du paiement par services bancaires. Les budgets opérationnels pour l'entretien des bâtiments et du matériel sont souvent absents. Un

⁴ L'absence de recensement exhaustif facilite le détournement des fonds publics. Par exemple, la pratique du « gonflement des effectifs », qui permet aux gestionnaires de s'enrichir en recevant les salaires de fonctionnaires fantômes, est l'une des formes les plus courantes de corruption en RDC.

⁵ Un fonctionnaire de 72 ans de Bunyakiri a déclaré ceci à une équipe conjointe du STAREC et de l'UAS : « Je suis ici depuis trente ans, j'ai fait toutes les guerres. Je n'ai jamais été payé pour mon travail et aucune retraite ne m'attend. Mais je resterai. Je continue à espérer qu'un jour mon salaire arrivera. Quel autre choix ai-je ? » (UAS, interview, août 2010).

⁶ Trefon (2011), p. 49-86.

exemple parlant du manque de ressources dont souffre le secteur judiciaire : environ 0,8 % du budget national annuel lui est alloué.

Du fait de ce manque de ressources et de capacités, les services fournis à la population sont trop rares et de mauvaise qualité.⁷ Ceci est particulièrement problématique dans les domaines de la sécurité/protection et de la justice/État de droit. En conséquence, les citoyens jugent rarement nécessaire de payer des impôts, privilégiant souvent d'autres prestataires de services comme les groupes armés ou les ONG. En fin de compte, c'est la légitimité de l'État qui est affaiblie.

2. Patrimonialisme et fragmentation du pouvoir

Le système hérité du régime de l'administration coloniale et de celui de la Deuxième République reposait sur des réseaux de patronage et de clientélisme, maintenus grâce à l'appropriation de recettes de l'État et l'encouragement des pratiques de corruption. La sphère publique — notamment l'appareil de défense et de sécurité, et les finances publiques — a servi les intérêts privés. Le système, pouvant être qualifié de « corruption profondément enracinée », n'a pratiquement pas été remis en question pendant les années de guerre et celles qui ont suivi. En 2012, la RDC était classée 164e sur 170 sur l'Indice de perception de la corruption⁸.

De nos jours, les fonctionnaires font payer des services censés être gratuits, les gardiens de prison remplissent complètement ou font déborder les pénitenciers parce qu'ils reçoivent une *prime* pour chaque détenu. Les gens peuvent verser des pots-de-vin pour éviter le tribunal et se servent du système judiciaire et de la police pour mettre à l'écart leurs adversaires ou détruire la concurrence commerciale. L'état de la Police nationale congolaise (PNC) est particulièrement préoccupant. La PNC forme une pyramide clientéliste sophistiquée, fondée sur l'obligation pour les agents de police qui souhaitent conserver leur poste de payer quotidiennement une somme fixe à leurs supérieurs. Ces fonds sont prélevés en posant des barrages illicites, en arrêtant de façon arbitraire les gens pour de soi-disant « infractions », en récoltant des pots-de-vin auprès de ceux qui préfèrent verser une petite somme régulièrement à la PNC pour se protéger de leurs tracasseries arbitraires⁹.

La corruption est généralisée dans le secteur public. C'est un moyen normal de subsistance pour les fonctionnaires qui sont insuffisamment ou pas payés. Même lorsqu'ils sont payés, les salaires de la fonction publique sont souvent trop bas par rapport aux avantages de la corruption et servent plus d'instrument employé par l'État pour acheter la loyauté qu'à inciter à améliorer le comportement¹⁰. Les fonctionnaires, les policiers et le personnel judiciaire maîtrisent ce système et admettent que tout le monde doit être corrompu pour joindre les deux bouts ; il y a donc une certaine solidarité, ou une « éthique de la corruption » interdisant de remettre en question le comportement corrompu des collègues¹¹. Les populations sont souvent victimes, mais, par manque de perspectives alternatives ou opportunisme, tirent également parti de ce système qui, faute de mieux, permet de répondre à certains besoins.¹² Les gens admettent que ce système, qui favorise les plus puissants et les plus riches, n'est pas parfait, mais qu'il a l'avantage d'être connu, et la prévisibilité pèse lourd dans des circonstances toujours en évolution et incertaines comme celles de la RDC.

⁷ D'autres conséquences, comme la persistance de pratiques corrompues, sont discutées dans cette section 2.

⁸ Transparency International (2012)

⁹ Eriksson Baaz et Olsson (2010)

¹⁰ Blundo et De Sardan (2006), p. 15-68 ; Eriksson Baaz et Olsson (2010).

¹¹ Blundo et De Sardan (2006), p. 69-109

¹² Vlassenroot et Romkema (2007) p.10-11 ; Eriksson Baaz et Olsson, (2010) p. 223-241

Depuis les années 1980, la structure de pouvoir très centralisée de l'État s'est fragmentée et a été progressivement défiée par d'autres structures de pouvoir. Voyant ses recettes baisser,¹³ le régime de Mobutu a eu de plus en plus de mal à préserver le système patrimonial qu'il avait mis en place. Les politiciens locaux, les chefs traditionnels, les magistrats, les directeurs des entreprises publiques, dont l'allégeance ne pouvait plus être achetée, avaient créé des réseaux autonomes à l'intérieur et à l'extérieur des structures publiques officielles et commencé à asseoir leur influence. Dans l'Est du pays, les guerres ont intensifié ce phénomène. Les groupes armés, fréquemment avec l'appui de puissances étrangères, ont installé leurs propres administrateurs pour répondre à des besoins sécuritaires, ou accaparer le pouvoir politique ou les ressources naturelles ; les autorités traditionnelles appuyaient de façon opportuniste un groupe ou un autre pour consolider leur pouvoir et les avantages qui l'accompagnent¹⁴ ; les hommes d'affaires utilisaient leur influence pour juguler voire modifier la loi en leur faveur ; la société civile a progressivement pris en charge la prestation de services aux populations et a permis à certains d'accéder à des fonctions politiques.¹⁵ Les modalités de règlement des conflits et de partage du pouvoir auraient permis de rationaliser les hiérarchies du pouvoir dans les institutions publiques, mais ce processus n'a en fait jamais eu lieu. Les accords de paix n'ayant pas suffisamment satisfait et rassuré tous les protagonistes, chacun d'entre eux a activement manœuvré pour maintenir ses réseaux d'influence,¹⁶ notamment en se servant des processus démocratiques. Même après les élections générales de 2006 acclamées par la communauté internationale pour leur transparence et crédibilité, de nouveaux groupes armés contestant le pouvoir de Kinshasa étaient créés dans les Kivus.¹⁷ Des groupes armés anciens ou actifs s'accrochent au pouvoir dans l'armée, l'administration et la police et se tiennent toujours prêts à

¹³ Les infrastructures se sont progressivement effondrées, alors le régime pillait les ressources de l'État. L'appui des pouvoirs occidentaux, qui avait déjà diminué pendant la crise économique de 74, a pris fin à la fin de la guerre froide.

¹⁴ L'insuffisance des ressources et des capacités de l'autorité de l'État (voir la section 1), ainsi que l'absence d'un cadre juridique clair pour l'exercice de l'autorité traditionnelle (voir la section 3), a permis à ces institutions de rester les principaux prestataires de services à l'échelon local. Ceci est particulièrement illustré par la façon dont se pratique la justice. Cependant, bien que la justice coutumière ait parfois l'avantage de la proximité, notamment en matière d'origine ethnique et de genre, sa partialité a été beaucoup critiquée.

¹⁵ Dès les années 90, les organisations de la société civile se sont peu à peu politisées se mobilisant pour l'un ou l'autre parti politique ou groupe ethnique dans le cadre du processus de démocratisation et devenant des tremplins politiques pour ses responsables. « L'ambition politique semble être devenue le principal moteur des directions de la société civile. » Vlassenroot et Romkema (2007), p.15-17 ; Morvan et Kambale Nzweve (2010). Le clientélisme s'est incrusté dans un grand nombre de ces organisations ; la société civile et les autorités politiques sont remarquablement proches et il est improbable que le rôle de surveillance et de critique des affaires publiques soit tenu par une société civile formée d'ONG parrainées de l'extérieur et fréquemment dirigées par des fonctionnaires supérieurs ou des membres de leurs familles. Blundo et De Sardan (2006), p. 15-68.

¹⁶ Les accords de Sun City créèrent les Forces Armées de la RDC (FARDC) constituées des anciens belligérants. Concernant la police, les accords ne résultèrent pas en la création d'une force de police nationale, les membres du gouvernement de transition se virent offrir un quota de postes au sein de la Police Nationale, dont un tiers devait être des officiers. (International Crisis Group, février 2006.)

¹⁷ L'exemple le plus connu est celui du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), qui a toujours réussi à se servir des négociations et des procédures d'intégration militaire pour renforcer sa mainmise parallèle sur le pouvoir. Les accords du 23 mars 2009 permirent finalement la réintégration nominale des CNDP au sein des forces armées congolaises (FARDC), mais les ex-CNDP conservèrent leurs réseaux d'allégeance parallèles au sein de l'armée, de la police, et de l'administration dans le Nord Kivu principalement. Les efforts du gouvernement central pour casser les chaînes de commandement parallèles furent tardifs et sont en partie la raison de l'émergence en avril 2012 du groupe armé M23.

se soulever les uns contre les autres ou contre l'État s'ils pensent que leurs intérêts sont menacés.

Les administrations successives n'ont pas tenté de fondamentalement transformer le système et de s'attaquer à la nature patrimoniale du pouvoir. Le système « fonctionnait ». La logique des détenteurs du pouvoir depuis l'ère coloniale, pendant celle de l'indépendance et de Mobutu et encore aujourd'hui restait fondée sur le népotisme et l'extraction. De nos jours, le paysage institutionnel de la RDC est caractérisé par une forte fragmentation générée par un système de gestion du pouvoir et d'accès aux ressources (politiques, économiques et sociales) organisé autour de réseaux de loyautés qui souvent prennent la forme de loyautés ethniques. Dans ce contexte, peu de personnes ont accès aux services publics les plus essentiels (la sécurité et la justice) et toute tentative de remettre en question ce système bien installé rencontre une opposition farouche.

3. Lacunes et écueils du cadre réglementaire

Les cadres juridiques et institutionnels de la RDC souffrent d'incohérences. Le cadre englobe des systèmes juridiques et institutionnels de nature statutaire et coutumière les premiers sont hérités de l'ère coloniale, les seconds sont des adaptations des royaumes et chefferies héréditaires qui précédaient la colonisation.¹⁸ Sous le régime de Mobutu, des modifications ont été apportées sur la base d'intérêts patrimoniaux immédiats.

Après les guerres, de grandes réformes étaient prévues et inscrites dans la Constitution de 2006, dont les suivantes, qui concernent le processus de stabilisation plus particulièrement : la réforme du secteur de la sécurité (RSS), englobant les réformes de l'armée, de la police et du système judiciaire ; la décentralisation et les réformes connexes de l'administration et de la fonction publiques ; et la réforme foncière. Bien que ces réformes soient officiellement en cours, elles ont peu avancé à ce jour.

Le pouvoir politique reste formellement centralisé à Kinshasa, particulièrement autour de la présidence, malgré des provisions constitutionnelles prévoyant la création de nouvelles provinces et la décentralisation¹⁹ : aucune nouvelle province n'a été créée ; les élections locales, mandatées pour 2010, n'ont pas eu lieu²⁰ ; et aucune province n'a pu garder 40% de ses gains propres. En conséquence, d'une part, la légitimité des autorités provinciales et locales peut être mise en doute – les autorités ne disposent pas des moyens financiers pour remplir leurs devoirs

¹⁸ Le système introduit par la Belgique n'a jamais tenté de remplacer les autorités traditionnelles, qui ont été incorporées au nouvel appareil « moderne ». L'administration coloniale s'est octroyé le droit de distribuer la terre. En conséquence, l'autorité traditionnelle du chef a été diminuée, puisqu'elle était principalement dérivée de l'aptitude à prêter la terre coutumière à un membre de la communauté. Sous Mobutu, l'autorité des chefs traditionnels a été renforcée ou réduite en fonction de l'évolution des alliances. Aujourd'hui, les deux systèmes coexistent et se juxtaposent parfois, créant la confusion, voire des conflits dans certains cas. Dans le cas des conflits fonciers, qui constitueraient jusqu'à 80 % de la totalité des conflits locaux dans l'Est de la RDC, la superposition des systèmes étatique et coutumier crée des lacunes dans le cadre réglementaire et des contradictions potentielles entre les droits coutumiers et ceux qu'accorde la loi.

¹⁹ La décentralisation implique le transfert partiel des pouvoirs, compétences, responsabilités, ressources et charges de l'État aux Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD), ainsi que la participation de la population dans le processus de prise de décision. En plus, chaque province pourra maintenir 40 % des recettes qu'elle génère. La logique est simple : les autorités les plus proches de la population sont les mieux placées pour identifier les besoins de manière participative et y répondre de manière adéquate.

²⁰ Les élections **urbaines, municipales et locales** prévues en 2006, puis 2011, ont été régulièrement repoussées depuis. Seules les élections provinciales se sont déroulées en 2006.

et les mécanismes assurant la participation des citoyens dans les prises de décisions et la redevabilité sont limités. D'autre part, l'écart entre le gouvernement central et les provinces se creuse, les provinces ayant l'impression de ne pas être comprises et soutenues par Kinshasa. Par ailleurs, la décentralisation étant suspendue, la répartition du travail entre les autorités informelles et formelles reste incertaine, donnant lieu à divers conflits ou difficultés à gérer pacifiquement ceux qui existent déjà. Par exemple, les autorités traditionnelles et formelles ont des compétences concurrentes à l'égard de certains domaines du droit foncier, ce qui conduit à une confusion juridique parfois exploitée à des fins privées. Enfin, les réformes de l'administration publique la rationalisation de sa structure, et la réforme de la fonction publique introduisant, entre autres, un système fondé sur le mérite, dépendent de la mise en œuvre de la décentralisation, donc stagnent aussi de la même façon.

Bien que la terre soit une grande source de conflit dans l'Est de la RDC,²¹ le cadre réglementant son exploitation et acquisition présente des incohérences significatives. Celles-ci sont dues d'une part au chevauchement et aux contradictions des lois gouvernant le secteur forestier, l'agriculture et le foncier, et d'autre part à la confusion relative à la délimitation des juridictions statutaires et coutumières, notamment l'absence de règles sur les droits de jouissance acquis sur les terres dites coutumières²². Le processus de réforme foncière entamé en 2002 a peu avancé. Il faut toutefois remarquer que le comité chargé de piloter la réforme a été créé en juin 2013.

Enfin, sans Réforme du secteur de la sécurité (RSS) et l'armée sélectionnée, formée, payée et équipée, la force de police efficace et un système judiciaire fonctionnel, les groupes armés continueront à agir impunément. Pour les forces armées, la police et la justice, plusieurs lois pertinentes existent sur le papier. Mais ici aussi, la mise en vigueur effective (inscrite au budget) de ces lois a été restreinte à cause des intérêts privés dans ces secteurs, ce qui a eu des conséquences significatives sur la restauration de l'autorité de l'État pendant la première phase (voir 1).

L'inadéquation du système réglementaire et la lenteur des réformes nationales contribuent à l'importante insécurité institutionnelle et alimentent encore plus les tensions.

RESTAURATION DE L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT : PREMIÈRE PHASE DE L'ISSSS (2008-2012)

La stratégie du pilier RAE telle que définie par le Cadre Programmatique Compréhensif ISSSS 2009-2012 avait pour objectif de « soutenir le renforcement et la restauration progressive des services publics essentiels dans les zones où les groupes armés ont récemment cessé d'exister ou celles où l'autorité de l'État a historiquement été faible ». Ainsi, le pilier RAE était censé être le véhicule principal de l'élément « construction » de la séquence « dégagement-maintien-construction » au cours de laquelle les troupes des FARDC, avec l'appui de la MONUC, videraient les zones des groupes armés, les sécuriseraient (« maintien ») et des activités seraient mises en place pour réinstaller les institutions publiques civiles et leur permettre de reprendre graduellement leurs fonctions dans les domaines de la sécurité, de la justice et des affaires sociales, etc. Les routes seraient réhabilitées pour « désenclaver l'intérieur du pays » ; le long de

²¹ De 2009 à 2012, ONU-Habitat a recensé plus de 3900 contentieux individuels, communautaires et collectifs d'ordre foncier dans les deux Kivus et en Ituri (base de données d'ONU-Habitat, 2013). Plus de 80 % de la totalité des conflits dans l'Est de la RDC est lié au foncier (International Alert, 2013).

²² L'ordonnance prévue par la Loi foncière de 1973 n'a jamais été promulguée par le Président de la République.

ces routes, à des lieux stratégiques, des « pôles » d'autorité de l'État seraient installés de sorte que l'administration, la police et la justice collaborent étroitement. Les partenaires internationaux financeraient la mise en place de l'autorité de l'État, les routes, les bâtiments, le matériel et les formations normalisées, pendant que les autorités nationales et provinciales sélectionnent et déploient les agents, en leur fournissant les moyens opérationnels et en payant leur salaire régulièrement, et inscrivent l'entretien des nouveaux bâtiments au budget de l'année suivante. Étant donné l'ampleur des besoins en matière d'infrastructure, et d'une certaine sensibilité de l'appui direct aux structures publiques, les travaux entrepris dans le cadre de la RAE ont en majorité été réalisés par les agences des Nations Unies, les sections de la MONUC/MONUSCO appuyant le volet formation.

1. Accomplissements et impact

De 2008 À 2012, une gamme impressionnante de projets a été mise en place par les partenaires d'exécution de l'ISSSS sur les six axes stratégiques au Nord et Sud Kivu et dans la province Orientale :

- *Remise en état des routes* : environ 695 km de routes ont été réhabilités, principalement par les ingénieurs militaires de la MONUSCO et les services de l'UNOPS et de l'Office des routes congolais. Les structures de soutien, comme les ponts, le drainage et les murs de rétention, ont aussi été installées, et 3000 agents d'entretien (hommes, femmes et ex-combattants) ont été formés à l'entretien des routes. La circulation augmentant, les marchés ont visiblement pris de l'ampleur le long des routes ;
- *Appui aux structures administratives* : en amont de la délocalisation des fonctionnaires, 15 bâtiments administratifs (dont quatre centres de négoce) ont été construits sur l'axe et l'UNOPS et l'OIM y ont installé des générateurs et des ordinateurs. Le PNUD et la section des Affaires civiles de la MONUSCO ont formé environ 200 agents publics et fonctionnaires aux compétences administratives de base avant qu'ils rejoignent ces structures ;
- *Appui au déploiement de la police* : septante-huit commissariats et sous-commissariats ont été construits et équipés par l'UNOPS et l'OIM. Quarante postes de police des frontières ont été installés et équipés par l'OIM, aux principaux lieux stratégiques de passage frontalier. Trois centres de formation de la PNC ont été réhabilités à Bukavu, Goma et Bunia ; mille policiers et nonante agents de la police des frontières y ont suivi des formations de base de six mois organisées par UNPOL et l'OIM. L'UNOPS a aussi fourni un certain nombre de voitures et de mobylettes à la police et la GIZ leur a donné des kits élémentaires de police, comme les menottes et l'équipement antiémeutes. Enfin, l'UNOPS et l'OIM ont construit ensemble deux casernes près des nouveaux commissariats de Fizi et Bitale où seront logés les effectifs de la police et leurs familles²³ ;
- *Appuyer le retour des structures judiciaires officielles* : pour rétablir le système judiciaire officiel dans le milieu rural, l'UNOPS et l'OIM ont construit 5 tribunaux de paix. Un programme de formation à l'intention des magistrats et du personnel judiciaire a été organisé par le PNUD et la section Etat de Droit, mais la sélection des magistrats ayant été retardée, la formation n'a eu lieu que beaucoup plus tard. Le déploiement des juges par exemple aux Tribunaux de Masisi et Shabunda est récent.

²³ Des casernes devaient être ajoutées à toutes les structures de la PNC qui ont été construites, mais les fonds se sont taris.

- *Renforcer les systèmes carcéraux* : pour rétablir la chaîne pénale conformément aux travaux réalisés dans le secteur de la justice, l'UNOPS a construit quatre prisons pouvant chacune accueillir 200 détenus ;
- *Accroître le contrôle du commerce de minerais par l'État* : conscients du fait que le commerce illicite des minerais fait vivre les groupes armés, la MONUSCO, le JMAC et l'OIM ont élaboré le projet des Centres de négoce, dans le cadre duquel les mines ont été cartographiées et quatre centres de commerce des minerais ont été construits pour y enregistrer, étiqueter, et augmenter la légalité des minerais et en autoriser la vente légitime ultérieure. Cependant, la pression sur le gouvernement pour assurer l'opérationnalisation de ces centres devrait être accrue.

Malgré les résultats indiqués ci-dessus, le temps passant, les partenaires ont commencé à douter de l'impact de l'ISSSS dans son ensemble, l'Est de la RDC restant instable et non sécurisé. Par exemple, une étude réalisée par Oxfam en 2012 montrait que la population se sentait moins en sécurité qu'en 2008. Il ressort de l'Évaluation de la situation de l'ISSSS de 2011, qui s'est particulièrement penchée sur l'impact sur la Restauration de l'autorité de l'État et est fondée uniquement sur des indicateurs quantitatifs, que la restauration de l'autorité de l'État restait problématique dans une grande partie des Kivus²⁴. Plus les activités de RAE s'éloignaient des capitales provinciales, plus l'État semblait éprouver de difficultés à maintenir sa juridiction et son autorité. En l'absence d'un processus de paix viable, les groupes armés sont restés actifs et ont continué à installer des institutions parallèles. Le risque constant de reprise du conflit a soulevé des questions sur la durabilité des activités de RAE. Par exemple, alors que l'action sur l'axe Bunia-Boga en Ituri semblait encore avoir réussi en 2011, au moment de la rédaction de ce rapport (juillet 2013), le mouvement rebelle des FRPI avait repris le contrôle de la majorité de cet axe et mis en place des autorités parallèles.

2. Enseignements dégagés

Les interventions de l'ISSSS durant la période 2009-2012 se sont heurtées à d'importants obstacles. Adoptant une approche technique de la Restauration de l'État, l'ISSSS a égalisé la construction d'infrastructure avec rétablissement de l'État et n'a pas suffisamment pris en compte les facteurs structurels et les caractéristiques de l'État congolais. Dès lors le soutien à la Restauration de l'État a consisté en appuyer l'expansion d'un système sans questionner son caractère prédateur et extracteur. La lenteur de la mise en œuvre des réformes, le paiement et le déploiement des agents a aussi contribué négativement à la RAE.

Sur la base de l'Évaluation de la situation de l'ISSSS, d'un certain nombre d'évaluations externes et de l'expérience des divers partenaires d'exécution des stratégies de stabilisation, quatre

²⁴ L'Évaluation de la situation de l'ISSSS a appliqué des couleurs différentes aux divers territoires des Kivus et de l'Ituri sur la base de quatre indicateurs : (1) les conditions sécuritaires et l'interférence déclarée avec les fonctionnaires ; (2) la présence et la capacité technique (« empreinte ») des institutions policières, judiciaires, carcérales et administratives ; et (3) la présence d'institutions concurrentielles (« parallèles »). La fiabilité des indicateurs de la Restauration de l'autorité de l'État était modérée, malgré la nature assez quantitative des informations (nombres d'incidents et évolutions au lieu de la façon dont les gens les perçoivent) et très peu de renseignements étaient disponibles sur les zones éloignées dont les besoins n'ont pas été évalués.

problèmes particuliers ont été relevés dans la démarche adoptée dans la première phase en matière de Restauration de l'autorité de l'État ²⁵:

1. Les activités de l'ISSSS ont été élaborées rapidement, en consultation avec un groupe relativement petit de représentants des instances nationales du GdRDC, et n'ont pas suffisamment pris en compte la **capacité d'absorption du GdRDC sur les plans national et local**. Sur la base de ces consultations, des centaines de kilomètres de routes ont été réhabilités, des bâtiments ont été construits et des formations ont été données dans le cadre du programme de Restauration de l'autorité de l'État. Cependant, au moment de la rédaction de ce rapport, une partie de tribunaux et de prisons restent vides et attendent le déploiement du personnel ou l'arrivée des « clients ». L'entretien de l'infrastructure ou du matériel et le salaire des responsables déployés ne sont toujours pas budgétisés par l'Etat et les fonctionnaires formés dans le cadre de l'ISSSS n'ont pas toujours été déployés dans les structures construites par l'ISSSS sur les axes initialement convenus.²⁶
2. Une défaillance fondamentale du programme de Restauration de l'autorité de l'État provenait sans doute du fait qu'**il ne s'est pas penché sur la nature patrimoniale de l'État en RDC**. L'hypothèse principale supposait que le manque de *capacité* constituait le premier et le plus important obstacle à la restauration de l'autorité de l'État. Ainsi, les activités appliquaient un modèle assez générique en matière d'autorité de l'État, construction, formation et déploiement des fonctionnaires, c.-à-d. étendre les structures publiques dans les régions où l'État n'était pas encore présent, ou était fortement contesté, sans réellement tenter de modifier la nature de l'État lui-même. En conséquence, dans la plupart des cas, les services proposés par les autorités « restaurées » ne répondaient pas adéquatement aux demandes des citoyens et le contrat social entre eux ne s'est pas amélioré. Dans le pire des cas, la restauration de l'autorité de l'État n'a fait que soumettre la population à de nouvelles formes de prélèvements de rentes, de postes de contrôle illicites, de taxes et d'arrestations arbitraires²⁷. Dans l'ensemble, la corruption est restée aussi présente que jamais, et la relation entre l'État et les populations a continué à être caractérisée par la méfiance et le manque de légitimité et de redevabilité. La façade d'une structure étatique était mise en place, mais puisqu'elle n'agissait pas sérieusement au côté de ses citoyens, elle est restée très creuse.
3. Les réformes nationales anticipées dans la Constitution de 2006, comme celles du secteur de la sécurité (RSS), de la décentralisation, de l'administration et de la fonction publiques, pouvaient, une fois pleinement mises en œuvre, maîtriser progressivement la dynamique patrimoniale de l'État. Cependant, la lenteur des réformes nationales était telle qu'elle menaçait la pérennité des réalisations de l'ISSSS. Malheureusement, **l'ISSSS ne disposait pas des mécanismes nécessaires pour traiter les problématiques d'ordre national**. Les liens entre la stabilisation de l'Est et les processus nationaux n'ont jamais été clairement établis. L'hypothèse générale supposait que les réformes prévues par le GdRDC

²⁵ Outre les rapports internes des Nations Unies, on peut trouver des analyses utiles de l'ISSSS et du STAREC, notamment le pilier relatif à la restauration de l'autorité de l'État, entre autres dans Bailey (2011), Paddon et Lacaille (2011), Oxfam (2011 et 2012) et International Alert (2012).

²⁶ En juillet 2012, les évaluations réalisées par les partenaires de l'ISSSS indiquaient que 48 % des 1000 policiers formés étaient déployés le long de l'axe prioritaire, et seulement 20 % des 200 agents administratifs formés étaient déployés dans les structures construites dans le cadre de l'ISSSS.

²⁷ Bailey (2011) p.7

avanceraient plus rapidement et que les structures nationales de coordination du STAREC, présidées par le premier ministre, serviraient de plateforme pour encourager leur mise en œuvre. Mais dans la pratique, (1) la communauté internationale s'intéressant davantage à la tenue des élections nationales qu'aux réformes plus élargies de la gouvernance ; (2) l'objectif de stabilisation étant de plus en plus marginalisé ; et (3) les structures nationales de coordination du STAREC ne fonctionnant pas pleinement, l'ISSSS disposait de peu de moyens pour s'impliquer dans la politique nationale.

4. La dernière problématique concerne aussi les autres piliers de l'ISSSS : il n'était **pas clairement démontré que les activités de restauration de l'autorité de l'État étaient réellement propices à la « stabilisation »**. Le pilier RAE n'aurait pas dû avoir pour objet de reconstruire les institutions publiques *en tant que telles*, mais de les reconstruire de sorte à pouvoir éviter ou traiter pacifiquement les conflits. Le problème venait essentiellement de la conception stratégique/programmatique : la restauration de l'autorité de l'État et la stabilisation n'étaient pas explicitement liées et, comme indiqué ci-dessus, le programme n'a pas réellement tenté de transformer la dynamique de l'interaction entre l'État et ses citoyens. Ces problématiques n'ayant pas été prises en compte pendant la conception des programmes, leurs cadres de suivi et évaluation (S&E) n'ont pas non plus essayé de mesurer l'avancement par rapport aux objectifs de stabilisation. En outre, les programmes initiaux ayant été rapidement mis en place, peu d'études de référence ont été réalisées. Les indicateurs élaborés ne capturaient que les facteurs tangibles comme la survenance d'incidents sécuritaires ou le nombre de barrages routiers illicites, sans toutefois mesurer la façon dont les populations percevaient le mode de fonctionnement de leur État et le degré d'amélioration de leur situation. La collecte des données était difficile, car les partenaires ne disposaient pas tous du temps et des capacités requises pour s'y consacrer convenablement ; l'impact par emplacement et groupe cible était aussi difficile à distinguer. Enfin, les communautés locales participaient à peine au S&E : bien qu'elles aient aidé à identifier les projets, beaucoup de temps s'écoulait entre les consultations et, le budget étant plus ou moins rigide, il était difficile d'incorporer les modifications proposées pendant les discussions communautaires aux projets.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 2013-2017

1) Nouveaux principes d'engagement

Principes directeurs d'engagement pour la programmation des activités de Restauration de l'autorité de l'État dans le cadre de l'ISSSS

- 1. Garantir que les activités de RAE auront un impact sur le processus de stabilisation*
- 2. Progresser en matière de réformes et orienter les capacités d'absorption de l'État en faveur des interventions de RAE*
- 3. Garantir la pérennisation des interventions de Restauration de l'autorité de l'État*

Sur la base de l'énoncé du problème et des enseignements dégagés ci-dessus, les principes suivants orienteront le pilier RAE de l'ISSSS :

1. Garantir que les activités de RAE auront un impact sur le processus de stabilisation

1. Toutes les activités de RAE auront pour objet principal de contribuer à renforcer la sécurité institutionnelle des populations à l'Est de la RDC et d'améliorer la quantité, la qualité et l'équité de la répartition des services publics, répondant aux besoins essentiels de la population, à savoir la sécurité et la justice. Ainsi, le pilier RAE aidera à traiter plusieurs causes profondes des conflits, particulièrement les dysfonctionnements de l'État, mais également les problématiques relatives à l'accès au pouvoir, à l'identité et à la terre. Les citoyens résidant dans les zones de stabilisation doivent être convaincus de la légitimité et de l'utilité de la présence de l'État et de ses agents.
2. La sensibilité au conflit, notamment l'analyse des vecteurs du Genre liés au conflit, sera intégrée de façon transversale dans toutes les activités du pilier.

2. Faire avancer les réformes et orienter les capacités d'absorption de l'État en faveur des interventions de RAE

1. Il est admis que si des progrès ne sont pas réalisés dans la mise en œuvre des réformes (1) du secteur de la sécurité, particulièrement celle de la police et de la justice et (2) de la décentralisation, et de l'administration et la fonction publiques, notamment la décentralisation financière, les activités de l'ISSSS en général, la RAE en particulier, n'auront qu'un impact temporaire et ne seront pas durables à long terme. Ainsi, l'appui futur à la RAE sera orienté et déterminé par le degré d'avancement des réformes nationales, qui sera mesuré sur la base des indicateurs de référence de base établis par le GdRDC avec le soutien des partenaires internationaux²⁸.
2. La planification des interventions de RAE doit examiner soigneusement la question des capacités d'absorption du GdRDC. Avant de mettre en place les programmes de RAE, il serait préférable d'analyser les capacités financières dont disposent les institutions pertinentes pour sélectionner, former, équiper et/ou déployer les agents publics dans la localité dès que le programme l'exige, puis pour pérenniser la structure après la clôture du projet. Les obligations des partenaires nationaux et internationaux seront énoncées dans un contrat signé par les deux parties²⁹.

3. Garantir la pérennisation des interventions de Restauration de l'autorité de l'État

1. Les activités de RAE seront liées aux cadres réglementaires nationaux existants et pertinents – y compris les lois et actes légaux, ainsi que les stratégies globales et sectorielles –, et budgets, afin d'être inscrites dans un cycle national de planification plus élargi. Ceci devrait garantir que les activités menées dans le cadre de l'ISSSS aient un budget, se poursuivent, et soient complétées puis graduellement « insérées » dans les stratégies sectorielles. Avant la

²⁸ Plusieurs cadres sont disponibles pour tenir cette conversation. Le mécanisme national de supervision est un cadre important pour les réformes nationales, mais les partenaires internationaux devraient harmoniser leurs interventions au sein du Groupe de coordination des partenaires (GCP) afin de rester cohérents sur les réformes nationales.

²⁹ Ceci pourrait être facilité en faisant référence à l'Accord de Bhusan (le « Nouveau pacte ») stipulant que les partenaires nationaux et internationaux qui ont des responsabilités mutuelles signent un pacte. Sinon, d'autres solutions à court terme peuvent sans doute être trouvées.

mise en place des activités de RAE, leur lien avec les plans de développement provinciaux doit être établi. Seront rejetés les projets, les activités et les structures qui n'observent pas les normes exigées relatives à la durabilité au-delà du cycle du projet et ne se conforment pas aux politiques sectorielles.

2. Les interventions de RAE feront participer les autorités locales au processus de consultation et à la conception de projets. Les équipes STAREC et d'autres partenaires gouvernementaux seront soutenus afin d'assurer une meilleure coordination et mise en œuvre des programmes de stabilisation. Ceci devrait intensifier les liens et la redevabilité entre la population et les prestataires gouvernementaux de services, renforcer les synergies entre les initiatives, faciliter la pérennisation et préparer un transfert ultime. Les devoirs citoyens de la population, tels que le paiement des impôts, devraient aussi être soulignés. Les autorités locales et provinciales, ainsi que les membres de la communauté, seront aidées pendant tout le programme à renforcer leurs capacités, apporter un leadership et suivre et surveiller les activités. La formation des membres de la communauté au plaidoyer facilitera leurs transactions avec les autorités provinciales.

2) Objectif révisé et théories du changement

Objectif stratégique : les populations des zones prioritaires perçoivent favorablement la présence de l'État et ses agents.

Théories du changement :

Si (1) l'État a la capacité de fournir plus de services pertinents par une présence accrue dans les zones de stabilisation ; (2) l'État est de plus en plus reconnu comme le principal fournisseur de services et comme moins patrimonial ; et (3) un cadre réglementaire favorable est mis en place, alors l'État sera de plus en plus perçu comme une présence favorable, l'insécurité institutionnelle endurée par les populations diminuera, et elles n'auront pas besoin de recourir à des stratégies parallèles pour leur protection et la poursuite de leurs intérêts.

À l'échelon personnel : si les individus jugent que l'État leur fournit la sécurité et la justice de façon prévisible, non discriminatoire, transparente et accessible, et que les fonctionnaires, les policiers et le personnel des services judiciaires et pénitentiaires se comportent de plus en plus en prestataires de services au service de la population, alors les autorités légitimes remplaceront progressivement les autres prestataires de services sécuritaires et judiciaires et la légitimité de l'État croîtra.

À l'échelon des structures du pouvoir : si l'État commence à donner de plus en plus accès aux services, particulièrement en matière de sécurité et de justice, dans le respect des règles, alors c'est vers l'État que les gens se tourneront en priorité pour l'obtention de services, particulièrement en matière de sécurité, donc l'influence et les recettes des groupes armés et des autres prestataires de services baisseront.

À l'échelon institutionnel : si les citoyens et l'État prennent part à un processus de négociation de leurs responsabilités respectives dans ce cadre, alors le comportement institutionnel officiel commencerait lentement à prendre le dessus sur les pratiques de prélèvement de rentes et à fournir équitablement les services, renforçant ainsi le pacte social entre le gouvernement et les gouvernés.

À l'échelon programmatique : si les partenaires internationaux fondent leurs interventions de restauration de l'autorité de l'État sur une appréciation réaliste de la nature de l'État et

collaborent à la fois avec les communautés locales et les acteurs nationaux pour traiter cette dynamique, *alors* l'État cessera lentement d'être une cause profonde du conflit et deviendrait une présence propice, accroissant *ainsi* l'impact et la durabilité de toutes les autres interventions de stabilisation.

3) Résultats attendus

Résultats attendus :

1. L'Etat a la capacité de fournir plus de services pertinents par une présence accrue dans les zones de stabilisation
2. L'Etat est de plus en plus reconnu comme le principal fournisseur de services et devient moins patrimonial
3. Un cadre réglementaire propice à la RAE est mis en place

Les résultats anticipés du pilier RAE révisé sont liés aux causes des conflits et de la mobilisation relatives à l'autorité de l'État et discutées dans le chapitre 0 (à titre de rappel : un manque de capacités et de ressources institutionnelles ; des structures de pouvoir fragmentées et patrimoniales ; et un cadre réglementaire inadéquat), et fondés sur les nouveaux principes d'action identifiés dans le chapitre 0.

1. L'Etat a la capacité de fournir plus de services pertinents par une présence accrue dans les zones de stabilisation

- La réhabilitation et maintenance des routes, les travaux durables de soutien (les ponts, etc.), et un appui technique à l'Office des routes, entre autres, pour l'entretien des routes, aident à faire pénétrer l'autorité de l'État dans les zones instables et à rouvrir l'accès aux agglomérations stratégiques (désenclavement). Le système de *cantonniers* pourrait être rétabli car il représente l'avantage de faciliter l'émergence de mécanismes de redevabilité entre les agences étatiques et la population ;
- Expansion de la couverture téléphonique (par des partenariats publics-privés) pour améliorer la communication entre les centres administratifs, et lier ces projets à la mise en place de réseaux d'alerte précoce pour renforcer l'aptitude de l'État à réagir rapidement.
- La réhabilitation ou la construction des infrastructures essentielles à l'administration, la police, la justice et le système pénitentiaire, notamment le matériel de base, à condition que le GdRDC planifie leur déploiement. L'état des prisons fera l'objet d'une attention particulière³⁰ ;

³⁰ Les détenus devraient être répartis de façon égale dans toutes les prisons des provinces et la gestion des quartiers féminins doit faire l'objet d'une attention particulière. Autant que possible, les enfants devraient être retirés. Un recensement périodique des détenus devrait être organisé, en donnant la priorité au jugement ou à la relâche des détenus dont la sentence n'a pas encore été prononcée. Si les détenus sont condamnés, le temps qu'ils ont déjà passé en prison sera déduit de leur sentence. Les prisons n'accepteront aucun nouveau détenu dont la sentence n'a pas encore été officiellement prononcée. En outre, des projets doivent être mis en place pour permettre aux détenus de se nourrir, d'acquérir des compétences et de suivre une éducation.

- Élaboration de programmes de formation et conduite de la formation de base et spécialisée de la police, de l'administration, du personnel judiciaire et pénitentiaire et des ministères de tutelle provinciaux sur la base des évaluations des capacités institutionnelles. Les constats des dialogues démocratiques seraient pris en compte dans l'élaboration de l'évaluation des capacités³¹ ;
- Facilitation du passage des frontières, en améliorant l'infrastructure aux frontières et en formant les effectifs des services de frontières et de la police ;
- Aider les initiatives de surveillance des quartiers à servir d'intermédiaires auprès de la PNC, cartographier la criminalité urbaine, identifier les points chauds de la criminalité et patrouiller avec la PNC dans les quartiers dangereux³² ;

2. L'Etat est de plus en plus reconnu comme le principal fournisseur de services et devient moins patrimonial

- Aider tous les échelons de l'État à entériner et réagir aux constats des dialogues démocratiques³³ et renforcer les principes de bonne gouvernance depuis la base vers le haut ;
- Aider les autorités à fournir des actualisations périodiques des budgets nationaux et provinciaux et de leur utilisation ;
- Identification biométrique dans toutes les structures administratives, policières, judiciaires et pénitentiaires des zones de stabilisation³⁴ et aider à élaborer les plans de réorganisation et rationalisation de la main d'œuvre (notamment les régimes de retraite) et à rédiger les termes de référence et les plans de travail des agents publics ;
- Aider à élaborer et examiner les plans stratégiques propres à chaque localité/chefferie pour augmenter la quantité et rehausser la qualité des services, en rendre l'accès plus équitable, et accroître le financement extérieur de leur mise en œuvre ;
- Organiser des évaluations conjointes périodiques du travail des agents de police, du personnel judiciaire et pénitentiaire et de l'administration civile. Les bénéficiaires locaux de ces services seront inclus dans ces évaluations ;
- Appuyer l'emploi des méthodes participatives de gouvernance, notamment les plateformes d'échange entre l'État et les autorités et l'élaboration participative des budgets chaque fois que possible³⁵ ;

³¹ S'il ressort des dialogues que des compétences et des services précis sont constamment demandés à l'échelon local, ceux-ci seront incorporés à la formation de base suivie par tous les fonctionnaires avant leur déploiement.

³² Voir Verweijen (2011). Seules les activités explicitement appuyées par la PNC seront financées. Cette initiative serait étroitement surveillée pour éviter que la surveillance de quartier devienne un acteur politisé ou se donne des prérogatives autres que la sûreté des quartiers.

³³ Dans le cadre du pilier 1 de l'ISSSS, « Appuyer les dialogues démocratiques », les dialogues dans les communautés en conflit seront facilités. L'État sera invité à aider les communautés à concevoir des méthodes pacifiques pour transformer le conflit et parfois fournir une partie de la solution. Pour plus d'informations sur les dialogues démocratiques, veuillez consulter la note conceptuelle sur ce sujet.

³⁴ Ceci concerne toutes les structures pertinentes dans les zones touchées par le conflit dans l'Est de la RDC et dans les capitales, et pas seulement celles qui ont été réhabilitées dans le cadre de l'ISSSS.

³⁵ L'élaboration participative des budgets est une méthode pilotée par la Banque mondiale dans la province du Sud-Kivu et donnant aux communautés des informations sur le budget anticipé par le Gouvernement pour leur

- La sensibilisation des agents publics aux effets destructeurs de la corruption, notamment en dialoguant avec la population riveraine et en se servant des dialogues démocratiques pour intensifier la pression sociale/communautaire sur les fonctionnaires envoyés dans les localités ;
- Appuyer l'emploi des tribunaux mobiles pour instruire les dossiers criminels là où des structures judiciaires officielles et permanentes ne sont pas encore opérationnelles ou sont trop éloignées³⁶ ;
- Aider la PNC à cartographier les barrages routiers illicites et à les démanteler en collaboration avec les communautés riveraines ;
- Aider le Gouvernement à surveiller le fonctionnement des postes de frontières et garantir que seules les quatre agences juridiquement habilitées à travailler aux frontières sont actives, ainsi que soutenir le renforcement du contrôle des frontières. Simultanément, former les agences chargées du contrôle aux frontières et les policiers aux procédures de douane et les sensibiliser au genre³⁷ ;
- Organisation de plateformes sécuritaires comme les Conseils locaux de sécurité (CLS) à l'échelon de la chefferie, du secteur et du groupement (en collaboration avec les FARDC, les collectivités locales et la PNC) et élaboration de plans de sécurité conformément aux constats des CLS³⁸ ;
- Aider les autorités nationales à sélectionner, vérifier et déployer les commandants de police en collaboration étroite avec les autorités provinciales et clarifier les structures de commandement de la police ;
- Aider le Gouvernement à redéployer les agents publics ailleurs que dans leurs régions d'origine ;
- Soutenir le développement de mécanismes augmentant la traçabilité des ressources naturelles commercialisables. Cela permettra d'augmenter les revenus fiscaux et de les dépenser pour le bien publique et faire que le commerce devienne un bénéfice pour la population ;
- Appuyer le déploiement des agents publics dans les zones riches en ressources naturelles ;

localité afin qu'elles puissent décider, en collaboration avec les autorités, comment seront utilisées les allocations. Ceci accroît de façon significative la pérennisation du budget.

³⁶ Les tribunaux mobiles ont lieu lorsque des procédures judiciaires doivent être conduites en dehors des murs d'un palais de justice donné, tout en restant dans la juridiction qui en relève. Dans la pratique, ceci fonctionne mal, mais a parfois réussi avec l'assistance des ONG internationales (Avocats sans frontières et l'American Bar Association), particulièrement dans les cas de violence sexuelle.

³⁷ Voir, à titre d'exemple, Kimanuka et Lange (2010) et la Banque mondiale (2011). Les deux rapports relèvent l'immense volume des échanges commerciaux franchissant les frontières de la RDC, du Rwanda et du Burundi, ainsi que les déperditions dues à la corruption et au harcèlement institutionnalisés dont sont particulièrement victimes les femmes commerçantes, qui constituent environ 85 % des personnes qui passent la frontière quotidiennement. Les seuls quatre services légalement autorisés aux frontières sont la DGDA (douanes), la DGM (migration), le PNHF (hygiène) et l'OCC (contrôle de la qualité (Décret n° 036/2002). En réalité, il peut y avoir 10 à 15 « services » chaque jour, chacun d'entre eux exigeant des pots-de-vin pour laisser les gens passer.

³⁸ Voir le pilier Sécurité de l'ISSSS pour plus de détails sur la relation que la PNC entretient avec les FARDC.

- Appuyer la formation, l'équipement et le déploiement des gardes forestiers, en collaboration étroite avec la PNC et les FARDC. Simultanément, les communautés locales seront sensibilisées aux dangers de l'abattage illicite des arbres et du braconnage.
- Aider à mettre en place, organiser et former des organisations autonomes de la société civile et des ONG afin qu'elles puissent surveiller le travail des agents publics, notamment à travers les media ;

3. Un cadre réglementaire propice à la RAE est mis en place

- Aider tous les échelons de l'État à entériner et réagir aux constats des dialogues démocratiques et s'en servir pour influencer la forme et l'ampleur des réformes nationales ;
- Aider les autorités statutaires et coutumières à communiquer à la population leurs rôles et responsabilités respectifs, ces discussions pouvant se tenir dans le cadre des dialogues démocratiques ;
- Si le GdRDC en convient, aider à mettre en place des tribunaux mixtes officiels-coutumiers où les deux institutions discutent les questions juridiques. Ceci devra s'inscrire strictement dans le droit congolais et la jurisprudence internationale sur les droits de l'homme³⁹ ;
- Encourager le GdRDC à accélérer la promulgation et la mise en vigueur des lois pertinentes, particulièrement relatives à (1) la rétrocession des fonds ; (2) la répartition officielle des tâches entre les autorités publiques officielles et traditionnelles ;
- Aider les Entités territoriales décentralisées (ETD) à lever les obstacles techniques qui bloquent la décentralisation efficace des compétences, notamment en augmentant leurs propres recettes, en évaluant les besoins en ressources humaines et ultimement en facilitant la tenue des élections locales et provinciales ;
- Appuyer des campagnes de sensibilisation sur (1) la décentralisation ; (2) les lois relatives à la possession et la gestion de la terre ; (3) la question de la citoyenneté, sur la base du contenu de la loi de 2004 et appuyer le Gouvernement et la société civile. La sensibilisation devrait mener à l'adoption d'une vision commune de ces processus à l'échelon communautaire ;
- Aider à améliorer la communication entre les échelons national, provincial et local dans tous les domaines relatifs à la restauration de l'autorité de l'État ;
- Aider le cadastre et les autres services de l'État à enregistrer les terrains et à créer une base de données.

³⁹ Par exemple, les magistrats officiels seront habilités à prononcer les sentences de toutes les instructions pénales, et à annuler les décisions prises par les autorités traditionnelles dans le domaine coutumier ; les tribunaux coutumiers ne prononcent jamais les sentences pénales.

PRINCIPES OPÉRATIONNELS

Principes opérationnels :

- *Rationaliser les critères relatifs à l'infrastructure, à la formation et au déploiement*
- *Mettre en place un système délocalisé de suivi et d'accompagnement des agents de l'État*
- *Lier les résultats des projets de RAE à la stabilisation par le biais d'un système de S&E révisé*

1. Beaucoup d'infrastructures publiques ayant été construites durant la première phase de l'ISSSS, la priorité sera donnée chaque fois que possible aux actions portant sur la qualité des services et le dialogue à ces endroits, au lieu de construire de nouveaux bâtiments. Là où les infrastructures doivent être construites ou réhabilitées, la remise en état des routes (aux fins de désenclavement) sera prioritaire, suivie de la police (pour assurer la sécurité). Puis viennent l'administration et la justice⁴⁰.
2. L'infrastructure publique construite ou réhabilitée dans le cadre de l'ISSSS sera conforme aux normes et standards internationaux. Leur taille sera adaptée au contexte local et aux capacités requises dans cette zone précise. Les structures doivent pouvoir fonctionner, sans nécessairement être luxueuses.
3. Le matériel destiné aux infrastructures et les agents de l'État devant être déployés le seront sur une base souple, en fonction des besoins. Le matériel sera fondé sur les exigences locales et peut être renvoyé à d'autres endroits en cas de besoin⁴¹.
4. Tous les responsables publics et les policiers formés dans le cadre du programme RAE devront remplir certains critères, notamment sur leur éducation antérieure et leurs antécédents en matière de violations des droits de l'homme. Les formations sont données à condition que tous les fonctionnaires et les policiers formés restent et travaillent dans les zones prioritaires de la stabilisation pendant au moins douze mois pour garantir un impact dans ces zones et une passation puisse prendre place. Un contrat portant les noms et les localités où seront déployés les effectifs de l'État sera préalablement signé.
5. Le personnel administratif, judiciaire et pénitentiaire et les policiers seront formés à fournir les services requis localement en suivant un programme pédagogique en deux phases : (1) un tronc commun de base suivi par tous les fonctionnaires (hommes et femmes) et portant sur les compétences administratives, les finances publiques, etc., et une formation de base pour tous les policiers ; (2) une fois que le personnel est déployé, les qualifications et les services demandés dans cette localité précise seront identifiés dans les dialogues démocratiques et les évaluations des capacités et par les équipes conjointes de suivi (voir

⁴⁰ À ce propos, aucun financement ne sera demandé pour la construction de nouveaux tribunaux de paix tant que ceux qui existent ne sont pas d'abord remplis, ou à moins que le GdRDC puisse clairement démontrer que les magistrats, le personnel et les budgets sont prêts à être déployés immédiatement après la construction. Au moment de la rédaction de ce rapport (juillet 2013) les TdP de Fizi, Bunyankiri, Shabunda, Masisi et Rutshuru restent vides.

⁴¹ Ce serait le cas, par exemple, du matériel des locaux de l'administration publique contenant des ordinateurs qui sont à peine utilisés ou inutiles et la fourniture de générateurs dont le carburant n'est pas inscrit au budget. Le matériel de la police est un autre exemple : si le matériel est anticipé pour certains services, mais que leurs commissariats ont été accaparés par des forces défavorables (comme sur l'axe Bunia-Boga), alors il devrait être possible d'envoyer ce matériel aux autres services qui en ont besoin.

5.4 ci-dessous). Des formations complémentaires seront alors organisées dans chaque localité⁴².

6. Les formations comporteront des séances standards sur les droits de l'homme et l'égalité des genres. La formation des formateurs aura lieu aux fins de pérennisation. Les formations spécialisées seront organisées pour les gestionnaires et les commandants⁴³. Dans chaque localité, les responsables compétents seront formés spécifiquement à l'entretien de l'infrastructure publique et du matériel.
7. Pour éviter que les ex-combattants intégrés, entre autres, « officialisent » leur fonction dans la PNC et devienne un acteur armé dans leurs anciennes zones d'opération comme ils le faisaient dans le passé, la PNC doit être diversifiée. Le principe d'équilibre du déploiement de la police devrait être 70 % de non originaires et 30 % d'originaires dans chaque zone.

Mettre en place un système délocalisé de suivi et d'accompagnement des agents de l'État

1. Après son déploiement, chaque entité appuyée par l'ISSSS devra et sera aidée à rédiger un plan opérationnel, des termes de référence (TdR) pour son personnel et à mettre en place un système périodique d'évaluation de la performance.
2. La MONUSCO rétablira les Équipes conjointes de suivi (ECS), qui sont formées d'experts civils et d'agents d'UNPOL, et en déploiera cinq dans les cinq principales localités de l'ISSSS⁴⁴. Les ECS seront chargées de (1) suivre le travail des acteurs publics déployés et de les conseiller en permanence pour rehausser leur aptitude à fournir les services essentiels dans le respect des normes des droits de l'homme et des lois de la RDC, donc à protéger les civils ; (2) donner des formations et un encadrement ponctuels aux agents publics déployés, lorsque nécessaire ; (3) faciliter le dialogue et les échanges entre la population et les autorités déployées, ainsi qu'entre les acteurs coutumiers et les effectifs publics déployés sur le processus de Restauration de l'autorité de l'État et les rôles et responsabilités des autorités ; et (4) recueillir et analyser les données quantitatives et qualitatives sur le déploiement de l'ISSSS/STAREC, la formation et le fonctionnement des acteurs publics et de l'infrastructure, notamment la perception de la population, et en informer le système des Nations Unies, entre autres. La MONUSCO ajoutera des experts civils aux ECS à son budget opérationnel de 2014 ; en attendant, les États membres financeront leur déploiement.

⁴² S'il ressort des dialogues que des compétences et des services précis sont constamment demandés à l'échelon local, ceux-ci seront incorporés à la formation de base suivie par tous les fonctionnaires avant leur déploiement.

⁴³ Ces formations enseigneront aussi comment rédiger et mettre en œuvre un plan de travail à long terme et comment surveiller l'avancement.

⁴⁴ En principe, dix observateurs civils seront détachés auprès des ECS, et autant d'officiers d'UNPOL. Dans l'attente d'un accord définitif avec UNPOL, les équipes, formées de deux observateurs civils et de deux officiers d'UNPOL, seront basées aux emplacements suivants : Rutshuru et Masisi (Nord-Kivu) ; Bunyankiri et Baraka (Sud-Kivu) ; et sur l'axe Bunia-Boga (Ituri). Les équipes seront déplacées en fonction de la situation sécuritaire et des besoins du pilier RAE. Trois autres experts civils des ECS sont des agents de liaison basés au siège dans la capitale.

Lier les produits des projets de RAE à la stabilisation par le biais d'un système de S&E révisé⁴⁵

1. Un nouveau cadre logique et le cadre de S&E connexe seront élaborés et formeront la base de la comparaison entre les résultats des projets de RAE et ceux de l'ISSSS et de leur mesure/décomposition par localité et par type d'intervention (idéalement: quel a été l'impact de l'appui fourni à la police dans la localité X, et en quoi ceci a-t-il facilité la stabilisation dans cette région par rapport aux autres types d'interventions ?).
2. Les évaluations participatives/communautaires seront réalisées dans les zones où des interventions de RAE sont proposées, et porteront notamment sur (1) les causes dominantes de la mobilisation locale ; (2) la qualité et la pertinence des services publics existants ; (3) les mécanismes permettant aux civils d'avoir accès aux acteurs publics ; et (4) les relations entre les genres. Ces éléments alimenteront une étude de référence et la formulation d'indicateurs propres au contexte de cette localité en particulier. De préférence, les indicateurs doivent aussi être décomposés par groupes sociodémographiques, âge et sexe. Les évaluations comporteront des enquêtes et des groupes de réflexion.
3. La stabilisation relevant des perceptions de l'avancement autant que de la réalité de ce dernier (les gens se *sentent*-ils plus en sécurité et font-ils plus confiance à leurs autorités ?), les partenaires inséreront des enquêtes périodiques sur les perceptions dans tous les projets afin de mesurer, dans chaque localité, la façon dont les gens jugent que les projets ont touché leurs vies. Les études sur la perception seront fondées sur des sondages de référence et périodiques, de préférence à quelques mois d'intervalle⁴⁶. Ceci signifie que le coût des projets par bénéficiaire augmenterait.
4. Les communautés de la localité où le projet est exécuté y participeront pendant le cycle entier de projet ; elles proposeront les modifications qui s'imposent et évalueront l'impact du projet. Les indicateurs du projet seront aussi discutés avec les communautés, mais les indicateurs d'impact et au niveau de l'objectif du pilier resteront les mêmes à travers tous les programmes.

⁴⁵ Le système de S&E ici proposé est certes très ambitieux. Cependant, ces propositions sont fondées sur les évaluations et les discussions avec les partenaires tout en reflétant une nouvelle façon de penser la programmation de la stabilisation : il s'agit plutôt d'un programme ayant moins de bénéficiaires et d'emplacements, mais dont les résultats sont analysés en profondeur au lieu d'un processus plus léger visant à avoir plus de bénéficiaires, mais dont les résultats ne sont pas clairs. Si le système de S&E proposé risque de souffrir d'un « génie excessif », alors sa révision serait envisagée.

⁴⁶ Le nouveau projet (commencé en juillet 2013) de « Collecte de données sur la consolidation de la paix et la reconstruction en RDC » (CDCPR), qui sera mis en œuvre par le PNUD, la Section des affaires civiles de la MONUSCO et l'Initiative humanitaire de Harvard (HHI) en est un bon exemple. Les données sont recueillies notamment pour établir une base de référence et une série d'enquêtes statistiquement représentatives et de sondages réguliers permettront de procéder à une analyse approfondie de l'évolution des perceptions des principaux acteurs des domaines de la sécurité et de la justice.

LIENS AVEC LES AUTRES PILIERS DE L'ISSSS

Les activités décrites ci-dessus seront exécutées en cohérence avec celles des autres piliers de l'ISSSS et liées au dialogue politique mené avec le GdRDC à l'échelon national. Les activités suivantes, en particulier, relevant des autres piliers doivent être présentes pour que le pilier de RAE fonctionne ou dépendent elles-mêmes de ce dernier pour être efficaces.

- **Dialogue démocratique** : ce pilier est la base de la restauration des pratiques démocratiques, les communautés identifiant les sources des griefs et les solutions permettant de transformer pacifiquement les conflits, et l'autorité de l'État entérinant les résultats des dialogues et aidant à mettre en œuvre les solutions élaborées. Les problématiques soulevées dans les dialogues et leurs solutions seront envoyées « vers le haut » aux CTC provinciaux et à l'échelon national si un tel degré d'appui politique est nécessaire pour résoudre les problèmes locaux. Le pilier de RAE veillera aussi à ce que les institutions publiques puissent tenir leurs engagements à tous les échelons.
- **Sécurité** : le pilier Sécurité de l'ISSSS consiste principalement à soutenir les « capacités de maintien » des FARDC, intégrer la protection à la mission centrale de l'armée et organiser le dialogue entre les civils et les FARDC pour favoriser la compréhension et la confiance mutuelles. Les « plateformes sécuritaires » seront établies au sein des dialogues et seront formées de policiers et d'administrateurs ; la police et les FARDC répartiront les tâches, organiseront des patrouilles communes, et planifieront le transfert ultime des tâches sécuritaires des FARDC à la PNC dans les régions où la situation le permet. Les FARDC participeront étroitement à l'appui fourni aux gardes forestiers aussi.
- **Retour, réintégration et relèvement socioéconomique (RRR)** : de façon générale, c'est la restauration d'une autorité de l'État légitime et opérationnelle qui rend possible le redressement précoce et ouvre la voie au développement ultérieur. Les fonctionnaires, les policiers et d'autres qui ne sont plus salariés du Gouvernement pourraient être intégrés dans les programmes de redressement en cours et suivre une formation de recyclage, ou d'autres moyens de subsistance pourraient leur être proposés. Dans les régions minières et les parcs nationaux, les autorités étatiques ont un rôle à jouer afin d'assurer que les stratégies de subsistance ne contribuent pas à augmenter les tensions et sont respectueuses de l'environnement, et qu'un cadre réglementaire et sécuritaire favorisant le développement économique et le respect des droits de l'Homme est en place. Enfin, la réhabilitation des routes proposée dans le cadre du pilier de RAE sera aussi liée aux voies d'accès rurales et permettra d'ouvrir et d'approvisionner les marchés le long du nouvel axe.
- **Lutte contre la violence sexuelle** : la nature des institutions publiques, ainsi que l'influence de normes et pratiques coutumières nuisibles en matière de genre, compte parmi les principaux facteurs expliquant l'ampleur de la violence sexuelle dans l'Est de la RDC. Concernant l'état des institutions dans le cadre du pilier de RAE, la PNC dont l'efficacité et la discipline sont compromises par l'existence de dissensions internes et des chaînes de commandement parallèles héritées des vagues successives d'intégration incomplète, et le système judiciaire également handicapé par la corruption et le népotisme, expliquent en grande partie l'impunité généralisée qui perpétue la violence sexuelle et les abus. En conséquence, le travail proposé dans le cadre du pilier de RAE, s'il est fait en étant sensible au genre, aide directement à lutter contre la violence sexuelle. En outre, les

initiatives précises réalisées dans le cadre du 5e pilier de l'ISSSS et liées aux activités de RAE, comme une formation spéciale de la police et des magistrats sur la façon de traiter les dossiers relatifs à la violence sexuelle, doivent être étroitement coordonnées avec la formation de base et spécialisée donnée dans le cadre du pilier RAE.

CONTRIBUTION AUX INITIATIVES NATIONALES ET RÉGIONALES

- **Le Cadre de paix, sécurité et coopération (CPSC)** dans la Région des Grands Lacs oriente les interventions des Nations Unies, notamment celles qui sont menées dans le cadre de l'ISSSS. Le pilier Autorité de l'État joue un rôle dans les deux mécanismes du CPSC. En vertu du Mécanisme régional de supervision, le pilier de RAE a un rôle à jouer dans le soutien au contrôle des mouvements transfrontaliers. Le Mécanisme national de supervision sera un cadre essentiel pour tout avancement de l'autorité de l'État, car il permet de mettre en place les réformes nationales, comme celles de la décentralisation, du secteur de la sécurité et des finances publiques. Si le CPSC, particulièrement le mécanisme national de supervision, n'avance pas, la RAE dans le cadre de l'ISSSS ne sera pas durable.
- **Brigade d'intervention de la force (BFI)** : La prochaine BFI opérera en suivant la méthode dégagement-maintien-construction, comme le prévoyait l'ISSSS originale. Avec le pilier sécurité, celui de la RAE de l'ISSSS peut donner un soutien critique aux phases de « dégagement et maintien ». À la conclusion des opérations, les activités de dialogue et d'autorité de l'État devront être menées pour maintenir le terrain repris aux groupes armés et rétablir les structures civiles légitimes.

BIBLIOGRAPHIE

- Bailey, Sarah. *Action humanitaire, redressement précoce et stabilisation en République démocratique du Congo*. Document de travail HPG, Overseas Development Institute (ODI), juillet 2011.
- Banque mondiale. *Faciliter le commerce transfrontalier entre la RDC et les pays voisins dans la Région des Grands Lacs en Afrique : améliorer les conditions des commerçants pauvres*. Rapport N°:62992-AFR, juin 2011.
- Blundo, G. et J-P Olivier de Sardan avec N.B. Arifari & M.T. Alou. *Corruption quotidienne et l'État, les citoyens et les responsables publics en Afrique*, Zed Books, Londres/New York, 2006
- Boshoff, Henri, Dylan Hendrickson, Sylvie More et Thierry Vircoulon. *Appuyer la RSS en RDC : Entre le marteau et l'enclume*, Clingendael Conflict Research Unit, avril 2010.
- Eriksson Baaz, Maria et Ola Olsson. *Nourrir le cheval : les activités économiques non officielles dans la force de police en République démocratique du Congo*. In « African Security », 4:4, 223-241, 2010.
- Gouvernement de la RDC. *Loi no 04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise*.
- International Alert, *Terre, pouvoir et identité : les origines du conflit violent en RDC*. 2013.
- International Bar Association et Legal Assistance Consortium. *Reconstruire les tribunaux et rétablir la confiance : une évaluation des besoins du système judiciaire en République démocratique du Congo*. Août 2009
- International Crisis Group. *Réforme du secteur de la sécurité au Congo*. Crisis Group, Rapport Afrique no 104, 13 février 2006.
- International Alert. *Sortir de l'Impasse ; vers une nouvelle vision de la paix à l'est de la RDC*. Septembre 2012.
- Kabamba, Patience. *Entrer et sortir de l'État — manipuler les frontières du pouvoir en République démocratique du Congo*. OAC PRESS Working Papers Series #15, 2012, p. 5
- Kimanuka, Celestin et Maria Lange. *Le passage. Petit commerce et amélioration des relations transfrontalières entre Goma (RDC) et Gisenyi (Rwanda)*. International Alert, septembre 2010.
- Liégeois, Florence. *Les bases de refondation de l'État en RDC — Faire du neuf avec du vieux, la justice congolaise est-elle réformable ?* Colloque international sur la Gouvernance et la Refondation de l'État en RDC, 25-29 juin 2012, Pole Institute.
- Morvan, Hélène et Jean-Louis Kambale Nzweve, *Petits pas vers la paix : inventaire et analyse des pratiques locales de paix dans le Nord et Sud Kivu*. International Alert, novembre 2010.
- Oxfam. « *Pour moi, mais sans moi, est contre moi.* » *Pourquoi les efforts visant à stabiliser la République démocratique du Congo échouent* Oxfam lobby briefing, juillet 2012
- Paddon, Emily et Guillaume Lacaille. *Stabiliser le Congo*. Forced Migration policy briefing 8, Refugee Studies Centre (RSC), Oxford University, décembre 2011.
- Pole Institute, *Colloque international sur la Gouvernance et la Refondation de l'État en RDC*, 25-29 juin 2012

Scheye, Eric. Justice et sécurité locales dans le Sud-Kivu : appui délocalisé aux groupes de surveillance de quartiers par les jeunes et de développement communautaire. Clingendael Conflict Research Unit, octobre 2011.

Stearns, Jason. *Le Congo : une révolution défermée*. In « African Futures » : <http://forums.ssrc.org/african-futures/2012/03/08/congo-revolution-deferred/> (2012)

Transparency International, Indice de perception de la corruption 2012, accessible à <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

Trefon, Theodore. *La mascarade du Congo : la culture politique de l'assistance inefficace et échec des réformes*, African Arguments, Zed Books Londres/New York, 2011.

Vlassenroot, Koen, et Timothy Raeymaekers. L'énigme sécuritaire insoluble du Kivu, Note d'information, in « African Affairs », 108/432, 475–484, Oxford University Press pour la Royal African Society, 2009.

Vlassenroot, Koen, et Timothy Raeymaekers. *Un nouvel ordre politique en RD du Congo ? La transformation de la régulation*. In « Africa Focus » : 2008, p. 43

Vlassenroot, Koen et Hans Romkema. *Gouvernance locale et leadership en RDC*. Oxfam-Novib, mai 2007.

PILIER IV :

**RETOUR, RÉINTÉGRATION ET
RELÈVEMENT SOCIOÉCONOMIQUE**

Table des matières

<i>Introduction : révision stratégique de l'ISSSS</i>	2
<i>Énoncé du problème</i>	3
<i>RRR : Première phase de l'ISSSS (2008-2012)</i>	6
<i>Orientation stratégique 2013-2017</i>	10
<i>Objectif spécifique et Théories du changement</i>	12
<i>Résultats attendus</i>	14
<i>Liens avec les autres piliers et priorités de l'ISSSS</i>	18
<i>Contribution aux initiatives régionales et nationales</i>	19
<i>Bibliographie</i>	20
<i>Annexe 1 : Politique d'emploi après-guerre</i>	21

INTRODUCTION : RÉVISION STRATÉGIQUE DE L'ISSSS

La Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation (ISSSS) est le cadre principal pour harmoniser les efforts entrepris par la communauté internationale en appui au Programme de stabilisation et de reconstruction des zones touchées par la guerre (STAREC) du Gouvernement de la RDC. Adoptés en 2009, le STAREC et l'ISSSS devaient renforcer les diverses évolutions politiques se produisant dans la région¹.

Cependant, l'insécurité qui persiste dans beaucoup de zones ciblées par l'ISSSS montre que les interventions de stabilisation ont eu peu d'impact. Les analyses internes et externes ont indiqué qu'une démarche trop technique a été adoptée dans le STAREC/ISSSS pour traiter les causes politiques et structurelles du conflit, et que la participation restreinte du Gouvernement, ainsi que le manque de réformes nationales (particulièrement en matière de RSS et de décentralisation), a eu un effet défavorable sur la stabilisation dans l'Est de la RDC. En conséquence, depuis mars 2012, les partenaires de l'ISSSS à savoir la MONUSCO, les autorités publiques nationales et provinciales, les agences, fonds et programmes des Nations Unies, les ONG internationales et les bailleurs de fonds, avec l'appui de l'Unité d'appui à la stabilisation (UAS), ont entamé une revue stratégique de la stratégie de stabilisation. Peu de temps après, la révision a été demandée officiellement dans la résolution 2035 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (2012, paragraphe 7).

La nouvelle démarche de l'ISSSS mettra en relief l'élaboration de solutions pratiques visant à cibler directement et favorablement la population des zones stratégiques de stabilisation, ainsi qu'un réengagement sur les conditions politiques préalables à la stabilisation et de la part de l'ensemble des décideurs du Gouvernement et de la communauté internationale. La stratégie révisée forme un pilier politique qui a été réorienté de sorte à appuyer le dialogue démocratique : les communautés recevront un appui leur permettant d'élaborer ensemble des solutions visant à transformer pacifiquement les conflits (souvent liés à l'identité, aux biens fonciers et au pouvoir politique et économique). Ce pilier a pour but d'appuyer les dynamiques non-violentes qui forment la base des interventions de l'ISSSS, particulièrement conçues pour réduire les tensions, resserrer la cohésion sociale et apprendre à résister à l'impact des chocs.

Le Retour, la réintégration et le relèvement (RRR) constituent le quatrième pilier de l'ISSSS et sont des éléments essentiels à la stabilisation². Les propositions suivantes suggèrent comment recentrer les activités de RRR de sorte à permettre de plus en plus aux communautés de mener l'action et à appuyer la résolution pacifique des conflits. En place la participation, ainsi que l'atténuation et la prévention des conflits au cœur de la programmation du RRR, recadre mieux le RRR dans la nouvelle mission des activités de stabilisation dans la seconde phase de l'ISSSS (2013-2017). Ce document est fondé sur les enseignements dégagés pendant toute la période 2008-2012, une revue de la littérature et des consultations approfondies avec les partenaires, notamment au cours d'un atelier sur la nouvelle démarche de RRR qui s'est tenu à Bukavu du 16 au 18 avril 2013³.

¹ Comme les accords de Goma en 2008 et le rapprochement entre la RDC et le Rwanda qui a donné lieu aux Accords du 23 mars 2009.

² Les autres piliers sont le dialogue démocratique/politique, la sécurité, la restauration de l'autorité de l'État, et la lutte contre la violence sexuelle.

³ L'atelier a réuni plus de 70 participants issus des gouvernements provinciaux de l'Est, de la société civile congolaise, des agences des Nations Unies, des ONGI et des bailleurs de fonds.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Au cours des dernières décennies, la société dans l'Est du Congo a connu des conflits violents répétitifs dus à la politisation de l'identité, de la citoyenneté, de l'accès à la terre, aux ressources, aux opportunités économiques et au pouvoir politique, entre autres. La pauvreté chronique, l'exclusion sociale, la violence sexuelle et basée sur le genre et l'absence de gouvernance transparente, responsable et inclusive (le « contrat social ») entre l'État et ses citoyens, ont créé un sol fertile pour la manipulation et la mobilisation négative. La fragilité de l'État, la militarisation des campagnes et la pauvreté ont eu un impact particulièrement grave sur les femmes et les enfants. Beaucoup de Congolais dans l'Est du pays vivent dans une incertitude permanente, ne sachant ni d'où viendra leur prochain repas ni le moment où ils seront spoliés de leurs terres par les groupes armés. Voici une description des facteurs socioéconomiques du conflit dans l'Est de la RDC :

Baisse des rendements agricoles. L'Est de la RDC dépend fortement de l'agriculture en tant que moyen de subsistance, mais ce secteur n'est pas toujours sécurisé. Premièrement, la superficie des terres arables est fixe et est située sur une bande relativement étroite nord-sud entre les frontières de l'Ouganda et du Rwanda et le bassin forestier de la RDC. Étant donné la croissance démographique (et des populations de plus en plus jeunes), la terre est de plus en plus exploitée. Deuxièmement, l'insécurité et le conflit ont lourdement touché le secteur agricole. Les gens ont moins accès à leurs champs et aux marchés, alors que l'insécurité et les barrages routiers (où sont prélevées des « taxes ») ont fait augmenter les frais de transport et le prix des marchandises agricoles. Ceci a provoqué le déclin du commerce dans les centres urbains, qui doivent désormais importer des marchandises qu'ils produisaient auparavant dans la zone des troubles⁴. Troisièmement, en situation de grandes insécurité et incertitude, la population rurale adopte souvent des méthodes de culture moins risquées et de moindre durée, réduisant ainsi les investissements dans la terre. Ceci signifie que leurs terres deviennent moins productives (souvent au niveau de subsistance : à peine de quoi nourrir la famille élargie) sans laisser nécessairement un surplus vendable. Ceci est également devenu une stratégie d'adaptation, employée pour détourner les attaques éventuelles, alors que les agriculteurs poursuivent leurs « cultures » dans les zones de trouble, continuant ainsi à « sécuriser » leur terre, qu'ils perdraient autrement. Les agriculteurs peuvent aussi commencer à produire des marchandises moins susceptibles d'être volées, comme le soja (qui doit être séché et broyé avant d'être comestible) ou le manioc. Du fait de ces facteurs, la population dépendant de moyens agricoles de subsistance enregistre des pertes financières et perd son pouvoir d'achat faisant chuter la demande, ce qui réduit encore davantage les revenus. L'insécurité alimentaire et la malnutrition dans l'Est de la RDC se sont intensifiées depuis 2011⁵. Les réseaux commerciaux et les relations de travail se séparent de plus en plus en cercles toujours plus étroits de confiance comme mécanisme d'adaptation. Le travail journalier ne peut plus être garanti. Ceci crée un vaste surplus de main-d'œuvre agricole, poussant les jeunes à migrer et provoquant une concurrence accrue pour les terres disponibles. Dans l'ensemble, ceci constitue un cocktail puissant pour une mobilisation violente.

⁴ Dans les Kivus, les produits importés viennent surtout du Rwanda. Le Rwanda réalise environ 80 % de son petit commerce avec la RDC (Étude de la Banque mondiale). Les importations viennent aussi de l'Ouganda en suivant les routes commerciales Bunagana-Goma, Kasinidi-Butembo (Nord-Kivu) et Mahagi-Bunia (couvrant la province Orientale).

⁵ PAM-FAO : *Classification de la phase intégrée*, juin 2013 ; et *Évaluation d'urgence de la sécurité alimentaire*, octobre 2011 et juin 2013.

Les **conflits fonciers** sont à l'origine de la majorité des conflits dans l'Est de la RDC et sont un sujet très sensible⁶. La terre ne constitue pas seulement un moyen de subsistance pour des millions de personnes, mais elle est aussi liée aux notions d'identité et de pouvoir. Les conflits fonciers entre les personnes déplacées et les communautés locales sont un phénomène courant. Si les titres de propriété sont disponibles, ils manquent souvent de clarté et de certitude sur leur authenticité et le système judiciaire s'étant effondré, il est difficile de contester juridiquement la confiscation de terres par les groupes armés. Les instances publiques chargées d'administrer le terroir opèrent fréquemment dans l'opacité et ne disposent pas de l'expertise technique requise pour pouvoir sécuriser les possessions des locataires des terres. L'attribution des titres fonciers a souvent servi aussi de moyen de népotisme. En conséquence, la terre est devenue une problématique centrale qui intensifie les divisions. Si une réponse n'y est pas apportée, ces divisions alimentent le conflit violent. Le conflit divisant les communautés agricoles et pastorales ou de « pâturage », ces dernières étant souvent qualifiées de « Rwandophones », est l'archétype du degré de violence et de passion ethnique qui animeraient cette dynamique⁷.

Pauvreté endémique. La crise du secteur agricole et l'incertitude due aux conflits fonciers permanents sont au cœur de l'endémie de pauvreté en RDC. Cette situation est aggravée par l'absence générale d'institutions qui fonctionnent et de politiques gouvernant le commerce intérieur et transfrontalier à tous les échelons. Dans le passé, des fonctionnaires ont détourné les ressources économiques de la RDC pour alimenter leurs propres systèmes de népotisme. L'organisation d'une grande partie de l'ensemble des activités économiques est fondée sur des activités illicites ayant pour objet l'accumulation de rentes. La corruption inhérente au système économique et politique a fait baisser les investissements nationaux et étrangers, les impôts sont rarement réinvestis dans les services sociaux et l'infrastructure de base est en ruines. La circulation transfrontalière est de plus en plus onéreuse pour les commerçants (dont 75 % sont des femmes⁸) à cause de la multiplication des entités postées à la frontière et prélevant des taxes illégales sur les marchandises, ce qui fait augmenter leur prix. Avec la fermeture progressive des marchés et le manque d'investissement, les possibilités de travail en dehors du secteur agricole se font plus rares et la concurrence pour l'obtention des ressources disponibles s'intensifie. En conséquence, une grande partie de la population de l'Est de la RDC se trouve en situation de pauvreté endémique⁹. Cette pauvreté touche particulièrement les femmes de l'Est de la RDC, car elles doivent continuer à réaliser des tâches dangereuses pour survivre et nourrir leurs familles. La pauvreté endémique a donné lieu à une incertitude généralisée quant à l'avenir, ce qui pousse les gens à se faire aider par des réseaux de confiance et d'appui mutuels fondés sur des liens ou relations (parfois étroits) comme stratégie d'adaptation. Elle a aussi poussé particulièrement les jeunes hommes à trouver d'autres moyens de subsistance en rejoignant les groupes armés.

⁶ De 2009 à 2012, ONU-Habitat a recensé plus de 3900 contentieux individuels, communautaires et collectifs d'ordre foncier dans les deux Kivus et en Ituri (base de données d'ONU-Habitat, 2013). Plus de 80 % de la totalité des conflits présents dans l'Est de la RDC est lié au foncier (International Alert, 2013).

⁷ Le rapprochement entre les communautés de pâturage et les « Tutsis » est un exemple, mais les conflits entre les Hema et les Lendu et entre les Mororo et les « agriculteurs » dans la province Orientale ont aussi souvent été violents. La crise de l'Ituri en 2003 entre les Hema et les Lendu illustre la façon dont les conflits pastoraux-agricoles peuvent être instrumentalisés pour la mobilisation violente.

⁸ International Alert, « Marcher dans le noir », 2012

⁹ La RDC est classée en dernière position (sur 187) des pays de la planète en termes de développement humain (Indice du développement humain, 2012). 70 % de la population vit avec moins d'un dollar par jour, et 60 % des parents doivent quotidiennement choisir quel enfant nourrir. Deux tiers de la population active sont au chômage (source : PNUD),

Traumatisme social. Beaucoup de gens dans l'Est de la RDC vivent dans une incertitude chronique, dans une situation de « ni guerre ni paix », le contrôle du territoire alternant constamment entre les groupes armés et les forces du Gouvernement. Les gens ne savent jamais quand les groupes armés reviendront dans leur région ni où trouver l'alimentation et les ressources financières. Cette incertitude profonde sur les possibilités de la vie, et le fait que peu de gens attendent une quelconque aide de la part de l'État, les poussent à se tourner vers leurs communautés où ils participent à une structure d'obligations mutuelles. Cependant, ces structures communautaires prennent habituellement la forme d'une appartenance à une ethnicité ou un regroupement en opposition à un autre groupe politique/ethnique « extérieur ». Combiné à l'insécurité, la pauvreté et un manque d'accès aux services, ceci constitue un outil potentiel de mobilisation violente. D'autres sentiments d'« exception ethnique » restent latents, jusqu'à ce qu'un choc extérieur soudain (tel que l'offensive M23) pousse une partie de la société à prendre les armes. La militarisation et les combats qui lui sont associés ont provoqué le recours à la violence sexuelle comme instrument guerrier visant à punir l'opposition. La stigmatisation qui s'ensuit a réduit l'aptitude des personnes survivantes à participer aux processus de stabilisation. L'insécurité et l'instabilité ont aussi réduit la protection dont bénéficient les femmes et les filles et permis l'impunité généralisée dont bénéficient les auteurs. Ces deux facteurs ont donné lieu à des taux importants de violence sexuelle. Les communautés traumatisées sont souvent plus susceptibles d'être favorables à une « résolution » violente du conflit local.

La migration socioéconomique. À cause des conflits actifs et latents et de la concurrence accrue pour des ressources rares, les gens, particulièrement les jeunes, quittent leurs communautés pour aller dans des zones où il serait plus facile de trouver des emplois (ou bien où les gens pensent que ceux-ci sont plus faciles à trouver), comme les régions minières ou les capitales provinciales. Cependant, les réseaux commerciaux ont tendance à se rétrécir en temps de guerre, les hommes d'affaires ne comptant plus que sur des cercles étroits de confiance, comme tout le monde. Ceci signifie que l'accès à l'emploi est fréquemment plus difficile que ne le pensent les migrants. En se séparant de leur noyau communautaire les jeunes sont plus susceptibles d'être maltraités, forcés à travailler et exploités sexuellement, les plus âgés se sentent de moins en moins capables de subvenir aux besoins des jeunes de leurs communautés ou de les « contrôler », ce qui crée des conflits générationnels sur le sujet de l'émigration. Les jeunes migrants, maltraités et séparés de leurs communautés, sont particulièrement susceptibles d'être mobilisés par des entrepreneurs de la politique et du conflit pouvant leur proposer un salaire et un sentiment d'appartenance au sein d'un groupe armé.

Activité minière militarisée. Un domaine où la migration économique rejoint la dynamique de production de conflits est le secteur minier. Avec l'effondrement des compagnies minières nationales dans l'Est au cours des années 1990, celles-ci furent remplacées par les mines artisanales où travaillent des milliers de mineurs dans un système pratiquement incontrôlé et (semi) illégal. Le contrôle des sites miniers est exploité par les membres des forces et des groupes armés pour obtenir les fonds nécessaires à leur propre survie économique et à l'achat des armes, créant ainsi une « économie du conflit » opaque. Bien que les mines artisanales emploient des milliers de personnes, elles peuvent aussi constituer un piège de la pauvreté. La majorité des personnes travaillant dans les mines le fait parce qu'elle n'a pas d'autre choix pour survivre, non pas parce que c'est leur activité préférée. Le travail de mineur est sous-payé et souvent dangereux ; les gains vont surtout aux personnes placées dans la commercialisation des produits miniers, et non pas aux mineurs. Par ailleurs, le risque de violence dans les zones

minières est toujours présent à cause des vols, des rivalités intenses qui existent entre les groupes armés, les commerçants et les propriétaires de sites miniers, ainsi qu'entre les mineurs informels déjouant la surveillance et la classification du Gouvernement.

Tous les facteurs décrits ci-dessus ont pour conséquence générale que « l'affaiblissement de la dynamique sociale de production de la résistance ou de l'aptitude à gérer, s'adapter, faire face ou se remettre des risques posés aux moyens de subsistance » ; autrement dit, les gens deviennent plus vulnérables¹⁰. Les options dont disposent la population et leur aptitude à supporter les « chocs » en adoptant des stratégies d'ajustement (à court terme) et d'adaptation (à plus long terme) diminuent. Les problèmes cités ci-dessus sont significatifs et nuancés. Ils nécessiteront des années d'engagement significatif pour contrer les processus complexes qui sont à leur origine. Cependant, pour le moment le GdRDC éprouve des difficultés à traiter les vastes problèmes socioéconomiques étant donné ses modalités actuelles d'allocation des ressources et ses capacités restreintes. Étant donné cette situation, un partenariat étroit entre les partenaires gouvernementaux et internationaux restera nécessaire, les capacités publiques devant bénéficier d'un appui pour mettre graduellement fin aux activités internationales en temps voulu.

RRR : PREMIÈRE PHASE DE L'ISSSS (2008-2012)

1. Accomplissements et impact

Le programme cadre original de l'ISSSS pour le pilier RRR a tenté de traiter les problématiques citées ci-dessus en centrant l'appui sur les rapatriés, les ex-combattants et leurs communautés afin d'éviter que les tensions dues au retour se transforment en conflit. Les initiatives de paix et de réconciliation s'accompagnent d'activités de redressement précoce et de développement communautaire pour faciliter la transition du secours à l'assistance au développement¹¹. Le RRR dans la première phase de l'ISSSS devait avoir pour résultat de faire en sorte que « [les] communautés touchées par le conflit réintègrent avec succès les populations déplacées, se réconcilient et commencent le redressement socioéconomique. »

Entre 2008 et 2012, plusieurs programmes de RRR ont été mis en place, la plupart conjointement avec les agences des Nations Unies comme le PNUD, l'UNICEF, la FAO et ONU-Habitat, en fréquente collaboration avec des ONG internationales et nationales partenaires (comme AVSI, COOPI, Caritas et CARE) sur le terrain. De vastes projets ont été mis en œuvre dans le Nord, Sud Kivu et en Ituri (un aperçu général des projets dans chaque province est donné en Annexe I). La logique géographique du pilier RRR était légèrement différente de celle des autres piliers de l'ISSSS. Les activités de l'ISSSS (routes, infrastructure et formation) étaient en majorité centrées sur six axes stratégiques précis dans l'intention d'obtenir un impact cohérent. En revanche, les interventions de RRR suivaient une autre logique et ont été exécutées dans trois types de zones qui, malgré leur cohérence, ne correspondaient pas nécessairement aux axes stratégiques : (1) une démarche de « confinement » dans les zones stables où les activités avaient pour but d'empêcher les conflits de déborder dans les zones riveraines instables ; (2) une démarche de la « tache d'huile » visant à étendre la programmation dans les zones plus stables ; (3) une démarche différenciée dans les zones de retour, les régions minières, les parcs nationaux et les régions moins stables touchées par le conflit. En réalité, la majorité des

¹⁰Vlassenroot (2003), p. 5

¹¹ Cadre intégré des programmes (CIP) de l'ISSSS, pages 14-15

interventions de RRR ont suivi la logique du « confinement ». Elles n'ont pas nécessairement eu lieu dans les zones « risquées » de l'axe, mais souvent en dehors de celles-ci, dans les zones relativement stables où le risque de reprise répétée du conflit restait présent, particulièrement à cause du retour des réfugiés, des Personnes Déplacées Internes (DPI) et des ex-combattants et de la pression que ceci infligerait à la capacité locale d'absorption socioéconomique (d'où l'intitulé du quatrième pilier)¹². Les activités de RRR ont mis en place des projets visibles pour démontrer l'existence concrète de « dividendes de la paix » et poser les bases du développement à long terme. Ceci créerait idéalement un tampon permettant d'éviter que la violence déborde dans ces zones plus stables. Les ONG humanitaires étaient les plus présentes dans les zones plus risquées, mais agissaient évidemment en dehors du cadre de l'ISSSS. Malgré diverses tentatives du PNUD et d'autres organismes visant à resserrer la collaboration entre les actions humanitaires et de stabilisation, ceci ne s'est jamais vraiment matérialisé à cause des différences de cadres (PAH et ISSSS) et de mécanismes de coordination.

Pendant la première phase du pilier RRR, un effort significatif a été fait pour améliorer concrètement la vie des gens. Environ 400 000 personnes étaient ciblées par les interventions de RRR, dont l'achèvement des programmes suivants dans six secteurs :

- *Santé* : construction de 42 centres de santé et formation de 513 agents de santé et bénévoles sanitaires ;
- *Eau/hygiène* : réhabilitation de 406 sources d'eau et construction de 28 164 latrines ;
- *Éducation/protection de l'enfance* : construction de 208 salles de classe, distribution de 33 528 trousseaux scolaires, formation de 346 membres de comités parentaux et mise en place de 27 réseaux de protection des enfants ;
- *Résolution des conflits* : identification, documentation ou traitement de 3050 cas de conflit (dont au moins 2051 avaient une origine foncière) et accords officiels conclus entre les parties dans 1057 de ces cas ; expansion et renforcement des capacités des ONG locales et des structures de consolidation de la paix (CLPC, Commissions foncières de l'Ituri) en matière de résolution et de transformation des conflits ;
- *Gouvernance communautaire et cohésion sociale* : appui et renforcement des capacités des comités locaux de paix et développement et de six stations de radio communautaire, mise en place de clubs radio participatifs, organismes de solidarité mutuelle et organisation d'événements socioculturels pour consolider la paix ;
- *Redressement économique* : formation professionnelle de 853 personnes et mise en service de 7 centres de formation professionnelle et de 15 comités et de 251 structures de développement local ;
- *Redressement agricole* : assistance fournie à plus de 10 000 ménages sous forme de distribution de semences, de formation, d'intrants agricoles et d'appui aux activités de transformation ;

2. Enseignements dégagés

Malgré les résultats indiqués ci-dessus, le temps passant, les partenaires ont commencé à douter de l'impact réel de l'ISSSS dans son ensemble, l'Est de la RDC restant instable et non sécurisé. Dans le cadre de l'évaluation de la situation de l'ISSSS 2011, quatre indicateurs d'impact des interventions de RRR ont été élaborés en collaboration avec les partenaires d'exécution (voir

¹² Ceci était aussi dû au fait que la première phase des interventions de RRR a été mise en œuvre par les agences des Nations Unies dont les réglementations sécuritaires (nécessité des escortes, etc.) rendent la tâche plus difficile dans les zones risquées.

l'Annexe II) : (1) l'historique récent du déplacement ; (2) la disponibilité des services sociaux ; (3) le redressement économique et agricole ; et (4) la prévalence des conflits locaux¹³. Mais le degré de confiance des indicateurs de RRR était jugé « faible à modéré », étant donné l'absence d'études de référence et d'analyse du contexte et la rareté des données, donc la difficulté de la formulation des profils socioéconomiques. Sur la base des informations disponibles, l'évaluation a conclu que le retour et le redressement restaient difficiles dans la plupart des zones de stabilisation, principalement à cause du manque de sécurité (donnant lieu en permanence au déplacement) et des conflits relatifs au foncier, aux ressources et à l'autorité coutumière. Le risque constant de reprise du conflit a soulevé des questions sur la durabilité des activités de redressement économique. Cinq problématiques principales ont été relevées dans la démarche de la première phase de RRR :

- 1) La première consistait à savoir si les activités mises en œuvre dans le cadre de la 4e composante atténuaient réellement le conflit, et ce faisant, contribuaient à la stabilisation. Les évaluations internes des partenaires, ainsi que certaines études ont indiqué que la première phase du Programme conjoint (UNICEF-PNUD-FAO¹⁴) (1) n'a pas toujours tenu compte des façons dont ses interventions pourraient affecter la dynamique locale de conflit ou aider concrètement à réduire les tensions ; (2) a surtout fonctionné dans les zones posant un « risque faible » ; et (3) a exécuté le même type de projet que les partenaires auraient mis en place dans des « circonstances normales » dans les pays en développement.¹⁵ Bien que les communautés locales aient participé à l'identification des projets, des intervalles significatifs de temps s'écoulaient entre les séances de consultation. Le budget étant plus ou moins fixé, il était difficile d'incorporer les modifications proposées pendant ces réunions communautaires aux projets. Par ailleurs, les projets étaient identifiés sur la base de leur impact sur la reprise précoce et le développement, pas toujours sur la réduction des conflits. La stratégie du programme conjoint fut ensuite modifiée en réponse à un grand nombre de ces défis, mais il restait nécessaire de résoudre les difficultés sous-jacentes de la démarche d'une manière structurelle dans l'ensemble du pilier RRR.
- 2) La différence entre la programmation pour la « stabilisation-RRR » et celle censée être centrée sur le « développement » ou l'action « humanitaire » n'était pas claire. Des activités plus ou moins semblables, appartenant à ces trois catégories, ont été formulées par les agences des Nations Unies et les ONGI et des travaux ont été réalisés dans les mêmes zones géographiques, mais la coordination des divers mécanismes était insuffisante (groupements humanitaires ou CTC). La stabilisation ayant été mal définie dans le cadre initial de l'ISSSS, elle était présumée constituer un type de stade transitoire entre les activités de secours humanitaire et le développement, sans plus expliquer l'objectif que la stabilisation (et le RRR dans ce cadre) était censée atteindre. En outre, la séquence secours-développement n'a progressivement plus semblé constituer une

¹³ Évaluation de la situation de l'ISSSS, p. 12-13 et 17

¹⁴ Le Programme conjoint est un engagement coopératif du PNUD, de l'UNICEF et de la FAO qui a élaboré un paquet cohérent d'activités relatives à la prévention du conflit, au redressement agricole et économique et à l'accès aux services essentiels (santé, WASH, etc.) dans des régions risquées spécifiques.

¹⁵ Voir par exemple Izzi, Kurz (*Search for Common Ground*, 2010) et Bailey (ODI, 2011).

démarche adaptée aux situations d'instabilité¹⁶. Pour commencer, l'urgence finissant rarement par une « conclusion » nette, il n'existe pas de moment évident où un passage à la « stabilisation » est possible. Ensuite, il est difficile de déclarer que toutes les parties d'un territoire donné en sont exactement au même point. Le contexte est plus fluide, le type et l'intensité du conflit pouvant parfois varier tous les quelques kilomètres.

- 3) Bien que conjointe, la mise en œuvre des projets tendait à être séparée des autres activités de l'ISSSS dans les domaines de la sécurité, de l'autorité publique et de la lutte contre la violence sexuelle. Les activités de RRR avaient pour objet de « contenir » plus de zones stables, alors que d'autres programmes travaillaient le long de l'axe et dans des « régions moins stables ». Ceci rendait un impact conjoint d'autant plus improbable. En outre, le manque d'avancement dans les domaines de la sécurité et de l'autorité publique et la lenteur des réformes nationales signifiaient que l'insécurité continuerait à affecter lourdement la totalité des travaux réalisés dans le cadre du pilier RRR.
- 4) Il a été difficile de mesurer l'effet des programmes RRR sur la stabilisation plus élargie de l'Est de la RDC. Beaucoup de programmes ayant été rapidement mis en place (les bailleurs de fonds avaient insisté que l'ISSSS commence en 2008/9) et la signification même de la « stabilisation-RRR » manquant de clarté, peu d'études de référence ont été réalisées, et rares sont les indicateurs qui ont été élaborés sur le plan quantitatif. La collecte des données a aussi été difficile. Premièrement, l'aptitude des partenaires locaux à recueillir les données pertinentes était faible et le temps et l'engagement requis pour renforcer leurs capacités en cette matière étant considérablement onéreux, cet investissement n'a pas toujours été fait. Deuxièmement, les partenaires ont eu du mal à distinguer l'impact par localisation (les produits étant rapportés sur plusieurs zones d'intervention) et à mesurer l'impact des programmes sur les hommes, les femmes et les enfants. Troisièmement, certains bénéficiaires ayant été recensés plusieurs fois dans les projets (à la fois pour la formation et la fourniture de marchandises, par exemple), la cartographie des réalisations du RRR était d'autant plus difficile. En conséquence, les réalisations pouvant être déclarées dans le cadre du pilier RRR étaient généralement de nature assez quantitative et portaient plus sur les produits que les résultats.
- 5) Enfin, beaucoup de projets de RRR, après leur achèvement, ont eu des difficultés à se maintenir sans appui extérieur¹⁷. Le Gouvernement a fréquemment manqué de prévoir un budget pour les activités de transfert, et ses institutions techniques (EPSP, DIVAS, BCZ, IPAPPEL, SENASEM etc.) ne disposaient pas d'une autonomie financière suffisante pour poursuivre les projets sans appui extérieur. Certaines structures établies localement (comme le RECOPE et le CODEVI) n'étaient pas assez intégrées aux structures publiques et devaient subsister à leurs propres besoins à la fin du projet. Ceci s'est avéré problématique, particulièrement pour les projets visant à améliorer la cohésion sociale, car ceux-ci nécessitaient souvent une attention et un engagement prolongés.

¹⁶ Voir par exemple Schafer (2002). Elle remarque que les politiques des bailleurs de fonds aident aussi à perpétuer cette tendance puisque leurs budgets font la distinction entre le « secours humanitaire » et le « développement ».

¹⁷ Collins et Sokpoh (2012), p. 37

ORIENTATION STRATÉGIQUE 2013-2017

1. Principes d'engagement

Principes directeurs d'engagement pour la programmation des activités de RRR dans le cadre de l'ISSSS

- *Garantir l'impact des activités du 4e pilier sur le processus de stabilisation*
- *Lier les réalisations des projets de RRR aux résultats de la stabilisation par la révision du système de S&E*
- *Garantir la durabilité des interventions de RRR*

Compte tenu des causes socioéconomiques et politiques du conflit dans l'Est de la RDC et des enseignements dégagés de la programmation du RRR de 2008 à 2012, des principes nouveaux d'engagement sont nécessaires. Le pilier RRR sera révisé conformément à la révision de l'ISSSS et garantira sa cohérence avec l'action des autres piliers. Les principes suivants orienteront la révision :

Garantir l'impact des activités du 4e pilier sur le processus de stabilisation

1. Les activités de RRR auront pour objet premier d'aider à réduire le risque de conflit, transformer le conflit et promouvoir une coexistence pacifique et ce faisant, poser les bases du développement à plus long terme. L'effet net consistera à réduire la concurrence pour les ressources sur lesquelles se fondent les stratégies existantes de subsistance et à créer d'autres possibilités sur la base d'une analyse rigoureuse du contexte local. Ceci devrait réduire les tensions qui (entre autres) accompagneront le retour des réfugiés et des personnes déplacées internes.
2. La sensibilité au conflit sera intégrée de façon transversale dans toutes les activités du pilier. Les activités seront conçues, planifiées, mises en œuvre et évaluées de sorte à ne pas avoir un impact défavorable sur la dynamique du conflit et feront en sorte qu'il soit favorable.
3. Le genre sera intégré dans toutes les activités de RRR en tant que principe transversal. Des interventions seront mises en place pour avoir un impact favorable sur les hommes, les femmes et les enfants, ainsi que sur leurs relations mutuelles ; elles seront évaluées sur la base de leur impact sur la dynamique du genre. Ceci devrait permettre aux programmes d'offrir autant de possibilités à ces groupes et faire en sorte que chaque groupe puisse tirer profit de son avantage comparatif par rapport aux autres groupes.
4. Les interventions de subsistance, les services essentiels et la prévention des conflits doivent faciliter la cohabitation pacifique, la cohésion sociale et la résilience au plan communautaire. Elles devraient aussi, chaque fois que possible, renforcer les efforts en cours visant à donner aux communautés les moyens de gérer les tensions sociales et de résoudre les conflits.
5. Les activités de RRR, combinées aux autres démarches énoncées dans l'ISSSS révisée, doivent être coordonnées avec, et chaque fois que possible faciliter la réintégration des ex-combattants dans le cadre du DDR qui reprendra prochainement. Ceci devrait permettre de réduire la violence communautaire.

À titre d'exemple de ce nouveau style holistique de programmes de RRR : supposons qu'une communauté demande qu'un abreuvoir soit creusé pour faire boire les vaches. Des évaluations participatives réalisées pendant le dialogue pourraient indiquer que la communauté aurait en réalité besoin de cette source d'eau parce que la sienne est utilisée par une communauté avec

laquelle elle a un contentieux. Si cette situation est résolue, la nouvelle source d'eau ne serait peut-être plus nécessaire. Si une solution ne peut pas être trouvée, alors un nouvel abreuvoir pourrait être construit à un endroit n'exigeant pas que les vaches traversent les champs des autres pour boire, ce qui éviterait un conflit entre les agriculteurs et les éleveurs. Concernant cette nouvelle source d'eau, un dialogue sera ouvert avec les communautés riveraines pour convenir de partager leur eau et conclure des accords sur la traversée des champs des autres. Ceci réunira les gens afin de résoudre les problèmes et entamer une dynamique positive de consolidation de la paix dépassant le plan socioéconomique.

Lier les réalisations des projets de RRR aux résultats de la stabilisation par la révision du système de S&E¹⁸

1. Un nouveau cadre logique et le cadre de S&E connexe seront élaborés et formeront la base de la comparaison entre les résultats des projets de RRR et ceux de l'ISSSS et de leur mesure/décomposition par localité et par type d'intervention (idéalement : quel a été l'impact des activités de santé dans la localité X, et en quoi ceci a-t-il facilité la stabilisation dans cette région par rapport aux autres types d'interventions ?).
2. La stabilisation relevant des perceptions de l'avancement autant que de la réalité de ce dernier (les gens se *sentent*-ils plus en sécurité ?), les partenaires inséreront des enquêtes périodiques sur les perceptions dans tous les projets afin de mesurer, dans chaque localité, la façon dont les gens jugent que les projets ont touché leurs vies. Ceci signifie que le coût des projets par bénéficiaire pourrait augmenter.
3. Idéalement, ces renseignements devraient être versés dans une base de données centralisée, gérée par une entité autonome (par exemple, un établissement universitaire) en collaboration avec les partenaires des Nations Unies pour procéder à une collecte systématique et en temps réel des données, les comparer aux référentiels préalablement identifiés des projets et les lier au cadre plus élargi de S&E de l'ISSSS. Tout le monde pourra accéder à la base de données, à l'exception des informations sensibles d'ordre ethnique. Ceci permettrait aux exécutants de projets d'orienter le programme et le cas échéant d'en ajuster la direction sur la base de renseignements plus concrets.
4. Les communautés de la localité où le projet est exécuté y participeront pendant le cycle entier de projet ; elles proposeront les modifications qui s'imposent et évalueront l'impact du projet. Les indicateurs du projet seront aussi discutés avec les communautés, mais comme ils doivent être identiques dans toutes les localités pour être comparables, leur détermination définitive sera décidée par les partenaires internationaux.

Garantir la durabilité des interventions de RRR

1. À court terme, un plan d'imprévus pour les interventions de RRR sera établi au cas où la présence de la Brigade d'intervention de la force de la MONUSCO (FIB) aurait des répercussions pour les partenaires d'exécution, comme le sentiment de ne plus être neutre, l'indépendance ou l'aggravation de la situation sécuritaire.

¹⁸ Il est convenu que le système de S&E ici proposé est très ambitieux. Cependant, ces propositions sont fondées sur les évaluations et les discussions avec les partenaires tout en reflétant une nouvelle façon de penser la programmation de la stabilisation : il s'agit plutôt d'un programme ayant moins de bénéficiaires et d'emplacements, mais dont les résultats sont analysés en profondeur au lieu d'un processus plus léger visant à avoir plus de bénéficiaires, mais dont les résultats ne sont pas clairs. Si le système de S&E proposé risque de basculer dans le « génie excessif » ou s'il devient évident que les bénéficiaires locaux préfèrent la programmation à grande échelle, une révision des exigences de S&E serait alors envisagée.

2. Les activités de RRR doivent être liées aux plans à plus long terme de redressement et de développement socioéconomiques sous la direction du GdRDC, pour ne pas nuire aux interventions ultérieures, pour consolider les activités de stabilité qu'elles créeraient, et pour veiller à ce que les activités menées dans le cadre de l'ISSSS disposent d'un budget, sont poursuivies, complétées et plus tard intégrées à des activités socioéconomiques de plus grande envergure. Ceci est particulièrement important pour les activités de mise en confiance, car le rétablissement de la cohésion sociale peut être très lent. Avant la mise en place des activités de RRR, leur lien avec les plans de développement provinciaux doit être établi¹⁹. Une réunion se tiendra entre les partenaires nationaux et les experts internationaux comme la Banque mondiale et le PNUD aussi rapidement que possible afin de pouvoir traiter les facteurs économiques structurels plus élargis (comme la réhabilitation de l'infrastructure, l'expansion des marchés et la croissance du secteur privé) en tandem avec les efforts menés dans le cadre de l'ISSSS pour rompre les cycles de violence et ouvrir et aplanir l'espace socioéconomique.
3. Le Gouvernement devra convenir d'une forme de procédure de transfert, d'un calendrier et d'un budget avant qu'une quelconque activité ne commence. Seront rejetés les projets, les activités et les structures qui n'observent pas les normes exigées relatives à la durabilité au-delà du cycle du projet et ne se conforment pas aux politiques sectorielles là où elles existent.
4. Les interventions de RRR dépassant l'échelon des ménages, des petits villages ou des groupes communautaires étroitement soudés devraient s'efforcer de faire participer les collectivités locales au processus de dialogue et à la conception des projets. Ceci devrait accroître les liens et la responsabilisation entre la population et les prestataires de services publics et renforcer les synergies entre les initiatives. Les autorités locales et provinciales recevront un appui pendant toute la durée du programme pour renforcer leur capacité et mener l'action.
5. La nouvelle approche des programmes RRR aura des implications budgétaires et sur les modalités de financement. En effet, les programmes RRR seront mis en œuvre dans un contexte conflictuel dont certaines variables échappent au contrôle direct des partenaires d'exécution. De plus, afin d'assurer une continuité et produire un impact à moyen terme, la durée du cycle de projet devrait pouvoir être augmentée jusqu'à parfois même 5 ans. Le suivi et évaluation devra également être budgétisé et, avec l'utilisation des enquêtes de perception, le coût total du projet va augmenter. Finalement, la planification des interventions au sein d'un projet devrait permettre une certaine flexibilité afin de pouvoir répondre aux résultats du dialogue démocratique. L'investissement sera dès lors plus important mais le retour sur investissement le sera également.

OBJECTIF SPÉCIFIQUE ET THÉORIES DU CHANGEMENT

Objectif spécifique : Sur la base de ses propres recommandations, la population des régions de l'Est de la RDC touchée par le conflit entreprend des activités de reprise socioéconomique qui permet des résultats rapides, et construit la cohésion sociale malgré les chocs extérieurs ; elle remarque les dividendes tangibles de ces activités, comme une cohésion sociale et une résilience

¹⁹ La stratégie provinciale correspondant à ce principe est contenue dans le *Plan d'actions prioritaires* (PAP). Cependant, le PAP n'est pas (encore) fréquemment utilisé ni par le Gouvernement ni par les partenaires internationaux (en tant que mécanisme de coordination). Le PNUD aide actuellement le GdRDC à transformer cette structure en mécanisme de coordination. Dans l'intervalle, le mécanisme du STAREC, particulièrement son pilier et son comité relatifs au Redressement économique, constituerait éventuellement un point d'entrée.

accrues au plan communautaire. Ceci aidera à ouvrir un espace pour le développement à plus long terme.

Théories du changement :

Si(1) la population de l'est de la RDC s'engage dans des activités de relèvement socio-économiques qui mettent l'accent sur la cohésion sociale et la résilience, (2) les autorités et la communauté internationale sont alignés dans leur soutien à ces initiatives, *alors* les communautés seront en mesure de gérer les chocs externes plus paisiblement, et les conditions du développement et d'une répartition plus équitable des richesses seront créées.

À l'échelon personnel : *Si* les personnes peuvent, et se sentent capables de subvenir de plus en plus aux besoins essentiels de leurs familles, *et* qu'il leur est possible de reconnaître les avantages d'une action commune, dépassant les divisions, pour améliorer le bien-être de leurs communautés, *alors* ceci réduira la concurrence pour les rares ressources et resserrera la cohésion sociale au plan communautaire, rendant *ainsi* les personnes moins susceptibles de se mobiliser en opposition à leurs voisins.

À l'échelon des structures du pouvoir : *Si* les gens commencent à agir collectivement pour améliorer le bien-être de leurs communautés, *alors* les tendances du comportement collaboratif apparaîtront, permettant *ainsi* aux gens de mieux faire face aux chocs externes et d'éviter l'escalade du conflit interne en tant que communauté *et* ils seront plus aptes à négocier, avec plus d'assurance, des relations de gouvernance plus inclusives, responsables et transparentes (le « contrat social ») avec les acteurs publics.

À l'échelon institutionnel : *Si* les investissements visant à améliorer les infrastructures socioéconomiques sont décidés collectivement par les communautés et les collectivités locales, *alors* des modes positifs d'interaction entre les citoyens et l'État peuvent être établis, ce qui permettrait *ainsi* à l'État de commencer à jouer un rôle favorisant la croissance économique et la distribution équitable des avantages.

À l'échelon programmatique : *Si* les partenaires internationaux s'efforcent d'obtenir les mêmes résultats en matière de prévention des conflits et d'adapter leurs activités au cadre logique de l'ISSSS et au cadre de S&E, *et* si le Gouvernement s'engage davantage à suivre le même ordre du jour, *alors* une dynamique plus cohérente de la consolidation de la paix commencera et les causes socioéconomiques et politiques profondes et complexes peuvent être ciblées plus efficacement dans chaque localité *et* des enseignements seront dégagés et aideront à rendre la programmation plus efficace à l'avenir.

RÉSULTATS ATTENDUS

Résultats attendus:

1. L'aptitude des secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage à fournir des moyens durables de subsistance est améliorée
2. Les conflits fonciers potentiels et actuels sont cartographiés et résolus
3. D'autres débouchés économiques sont créés pour les groupes susceptibles d'être mobilisés et leurs communautés
4. Les communautés sont moins vulnérables en donnant un accès équitable aux services sociaux
5. Les personnes migrantes et déplacées sont pacifiquement accueillies, intégrées ou autorisées à rentrer chez elles
6. Les tensions dans les régions minières sont atténuées et des possibilités autres que les mines sont mises en place

Les six résultats suivants anticipés pour le 4^e pilier sont liés aux origines socioéconomiques de la mobilisation violente identifiées dans le paragraphe 2 sur la base des nouveaux principes d'engagement énoncés au paragraphe 5 et seront mis en place dans les régions citées au paragraphe 6.

1) L'aptitude des secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage à fournir des moyens durables de subsistance est améliorée

- La production agricole augmente (« le gâteau est plus grand ») par la fourniture d'outils, d'infrastructures (comme les mécanismes durables d'irrigation) et de semences pour cultiver les produits alimentaires en mettant en place une production de semences de qualité dans les communautés, en formant des agronomes qui seront prêts à agir en cas de maladies et en encourageant des pratiques exemplaires durables de culture.
- L'accès aux marchés et aux champs agricoles est amélioré par la réhabilitation des routes stratégiques d'alimentation et par un meilleur accès à ces routes permettant le transport des produits agricoles depuis les zones de culture aux villes et pour revitaliser les activités commerciales.
- La coordination, le choix des priorités et la cohésion sociale sont améliorés par la structuration des groupes agricoles en *organisations paysannes*, pouvant à terme devenir des coopératives. Idéalement, ceci rehaussera les perspectives à long terme des gens, ainsi que les cultures qu'ils choisiront à long terme.
- La pêche durable sera encouragée en regroupant les pêcheurs en associations, en fournissant des filets et des microcrédits et en les sensibilisant aux dangers de la pêche excessive.
- L'élevage sera facilité par la fourniture de l'alimentation, la formation des vétérinaires et l'organisation des « communautés du pâturage » en groupements. Ces activités seront complétées par un dialogue avec les communautés agricoles riveraines pour veiller à ce que le pâturage n'endommage pas les champs et que les stéréotypes dont font l'objet ces groupes ne créent pas de conflits.
- La capacité d'absorption des produits agricoles par les marchés locaux est améliorée par la construction d'entrepôts et de marchés locaux, et par l'installation de systèmes de transformation des produits agricoles (moulins, etc.) pour en accroître la valeur.

- Des moyens d'agir sont donnés aux femmes en organisant des programmes et des formations propres aux agricultrices, aux commerçantes et aux éleveuses, et en veillant à ce qu'elles fassent partie des structures de prise de décision.

2) Les conflits fonciers potentiels et actuels sont cartographiés et résolus

- Les intervenants extérieurs et les communautés connaissent mieux les causes locales des conflits fonciers en procédant à des exercices de cartographie²⁰ combinés au dialogue, à la vulgarisation communautaire, à la formation et à la sensibilisation visant aussi à réduire les stéréotypes d'ordre ethnique.
- Les conflits fonciers potentiels n'explorent pas et les conflits fonciers actuels sont tempérés ou résolus par un processus inclusif de médiation et la reconnaissance juridique qui s'ensuit des titres fonciers personnels et collectifs, et en améliorant le système des droits coutumiers à la terre.
- Les activités de médiation seront combinées à l'appui aux activités agricoles pour fournir les moyens de subsistance, comme indiqué ci-dessus pour le Résultat 1 ; et un appui aux activités non agricoles destinées aux groupes vulnérables et décrites ci-dessous, pour le Résultat 3 ;
- Des moyens sont donnés aux femmes de jouer un rôle dans le processus de médiation par la sensibilisation, en créant un milieu propice et en organisant des formations.

3) D'autres débouchés économiques sont créés pour les groupes susceptibles d'être mobilisés et leurs communautés²¹

- Les moyens de subsistance non agricoles seront encouragés en appuyant le commerce transfrontalier, la petite industrie, les travaux de construction et le transport, sur la base d'une analyse approfondie des revenus pouvant être générés par ces activités économiques.
- Les initiatives locales de paix bénéficieront de plus de temps en fournissant un emploi rapide aux groupes susceptibles d'être mobilisés aux fins de violence (comme les jeunes, les ex-combattants et les victimes mécontentes). La priorité doit être donnée aux travaux permettant d'étendre davantage le marché local.
- Les femmes et les filles, les rapatriés et les autres membres de la communauté auront les moyens de jouer un rôle particulier dans ce processus par l'organisation, la formation professionnelle et la sensibilisation.
- La cohérence sociale sera renforcée en organisant un dialogue social et politique parallèle pour discuter les aspirations des groupes vulnérables et en mettant en place des activités à leur intention en collaboration étroite avec le reste de la communauté,

²⁰ Pour appuyer ce processus, un mécanisme peut être établi pour tracer les risques en temps réel à l'aide d'une méthode participative de rapports, éventuellement en réalisant une cartographie de crise par SMS.

²¹ Un modèle théorique utile pour le redressement économique en période d'après-guerre est contenu dans la politique d'emploi du PNUD-BCPR (voir l'Annexe III). Le modèle vise à créer un équilibre stratégique entre la programmation du développement à court terme (stabiliser la génération de revenu urgente), à moyen terme (expansion inclusive des marchés et reprise économique locale) et à long terme (développement des capacités et élaboration des politiques, milieu d'affaires propice). Les trois voies devraient commencer en même temps, mais évoluer de façon plus ou moins intense dans la durée. Cette note sur le RRR porte principalement sur les aspects à court et moyen termes, mais est liée aux activités à plus long terme.

évitant ainsi que les ex-combattants semblent « trop privilégiés » aux yeux de cette dernière²².

- L'accès aux ressources financières pour les activités génératrices de revenus à petite échelle sera amélioré en créant des caisses locales d'épargne dans les groupes de solidarité, ou en liant les microentreprises au secteur de la microfinance, lorsque possible²³.
- La cohésion intercommunautaire sera améliorée en appuyant des initiatives économiques favorisant l'ensemble des intérêts des communautés qui seraient normalement en conflit si elles agissent collectivement (par exemple, en rassemblant les vendeurs de certains produits dans des groupes communautaires mélangés). Ce sujet étant sensible, il doit faire l'objet d'une planification approfondie et d'un dialogue avec les communautés en question.
- L'emploi et la génération de revenus à plus long terme, ainsi que l'appui apporté à la transformation durable et au commerce des produits locaux, seront facilités en liant l'expansion de la chaîne de valeur aux programmes d'emploi. Chaque fois que possible, les partenaires seront formés à la réalisation des évaluations de la chaîne de valeur qui formeront la base de leur programmation.

4) Les communautés sont moins vulnérables en donnant un accès équitable aux services sociaux

- Les communautés deviendront moins vulnérables si l'accès aux services sociaux est amélioré de façon transparente et équitable. Un processus soigneux de cartographie, de consultation et de communication garantira que ceci n'accroîtra ni les tensions ni l'envie dans les communautés et entre elles.
- La confiance, la cohésion et la responsabilité mutuelle entre les membres des communautés touchées par les conflits seront renforcées par la sensibilisation des membres de la communauté et leur rassemblement en défense d'une « cause commune ». Les membres de la communauté et les collectivités locales seront formés de sorte à pouvoir orienter et exécuter ces activités eux-mêmes.
- Les groupes les plus vulnérables seront inclus dans ce processus en veillant à une composition équitable des groupes de prise de décision au plan communautaire, et en appuyant les activités sociales et la sensibilisation par des activités concrètes comme l'aide médicale ou psychosociale pour les victimes de la stigmatisation ou les survivants de la violence (sexuelle) ;

5) Les personnes migrantes et déplacées sont pacifiquement accueillies, intégrées ou autorisées à rentrer chez elles

- Le risque de mobilisation violente des migrants socioéconomiques et des personnes déplacées (particulièrement les jeunes sans emplois) est baissé en les aidant à accéder à

²² Des fiches de notation locales pourraient éventuellement être remplies pendant le processus de dialogue pour observer le comportement des rapatriés, mais uniquement si elles ne servent pas à stigmatiser ce groupe

²³ Il pourrait être nécessaire de réviser la conception des programmes existants auxquels participent les groupes de solidarité sur la base des évaluations de l'impact actuel, si celles-ci indiquent qu'ils n'atteignent pas le point critique du basculement des conditions de vie des bénéficiaires. La réussite d'un programme ne consiste pas seulement à élever les revenus, à moins que ceux-ci n'atteignent un niveau permettant de sortir les gens de la pauvreté extrême.

la formation professionnelle et aux services sociaux (voir les résultats 3 et 4) et en donnant des moyens de transport à ceux qui décident de retourner dans leurs communautés antérieures.

- La confiance entre les personnes de générations différentes sera rétablie en encourageant le dialogue entre les personnes âgées et les jeunes (de retour) dans les communautés vulnérables et en organisant des activités sociales et des formations communes.
- Ceux qui décident de rester sont intégrés sur le plan socioéconomique dans leurs nouvelles communautés d'accueil en organisant des activités de dialogue, des hébergements, des formations produisant des qualifications adaptées au marché local de l'emploi (voir aussi le résultat 3) et en facilitant l'accès à la terre. Une attention particulière sera prêtée aux groupes vulnérables, comme les jeunes antérieurement associés aux groupes armés, les survivants de violences (sexuelles), les groupes ayant des besoins spéciaux et les personnes âgées.

6) Les tensions dans les régions minières sont atténuées et des possibilités autres que les mines sont mises en place²⁴

- Les normes de travail dans les mines sont observées en procédant à une cartographie, en soutenant les procédures de certification, et fournissant des formations et les services essentiels aux mineurs et aux personnes à leur charge.
- Le travail de mineur dans les zones de stabilisation devient un métier choisi et réfléchi, en organisant le transport de ceux qui veulent partir et en retirant tous les enfants en bas âge des mines. Les enfants seront aidés à se réintégrer dans des communautés d'accueil et auront accès à l'éducation et (s'il s'agit d'enfants plus âgés) à un mélange d'éducation et de formation professionnelle.
- Les tensions entre les mineurs, les commerçants et les acteurs armés sont atténuées en organisant des activités de dialogue et en encourageant un partage plus équitable des gains ;
- D'autres choix économiques seront proposés aux mineurs (les jeunes particulièrement) en créant des pôles nouveaux de développement et des activités économiques complémentaires, notamment des possibilités de petites entreprises, la formation professionnelle, l'analyse des possibilités de transformation et l'analyse des droits fonciers.

²⁴ Il faut remarquer que ce résultat ne parle pas des activités visant à renforcer l'État dans les régions minières, ni du cadre réglementaire devant gouverner la gestion des ressources naturelles. Ces sujets sont discutés dans le pilier de l'ISSSS sur la Restauration de l'autorité de l'État (RAE). Les activités de RRR et de RAE seront organisées conjointement.

LIENS AVEC LES AUTRES PILIERS ET PRIORITÉS DE L'ISSSS

Comme indiqué précédemment, les activités décrites ci-dessus seront exécutées en cohérence avec celles des autres piliers de l'ISSSS, et seront liées au dialogue politique mené avec les autorités à l'échelon national. Voici les activités précises réalisées dans le cadre des autres piliers et qui seront particulièrement importantes pour que les activités du 4e pilier aient un impact, ou dont le fonctionnement dépend de celui du pilier RRR :

- **Dialogue démocratique** : ce pilier forme la base de toutes les interventions suscitées, les communautés elles-mêmes identifiant leurs priorités et participant au cycle du projet. Le dialogue sera aussi un mécanisme visant à renforcer la cohésion sociale et à ouvrir un espace de médiation des conflits fonciers.
- **Sécurité** : sans expansion de la sécurité, le redressement socioéconomique durable est impossible. Plus particulièrement au sujet de l'ISSSS, le dialogue et les projets socioéconomiques seront organisés de sorte à resserrer la cohésion sociale et la compréhension mutuelle et à atténuer les tensions entre d'une part les FARDC déployées localement et leurs familles et d'autre part la population locale. Les activités visant à intégrer les principes de protection dans les FARDC et la gestion des armes légères seront aussi mises en place. Les activités de RRR peuvent aussi aider les familles militaires et civiles à agir collectivement.
- **Restauration de l'autorité de l'État** : deux grandes activités dans le cadre du pilier de RAE visent à « ouvrir » un espace pour déployer la présence de l'État et à renforcer les réseaux d'alerte précoce, mais l'impact économique important sera celui de la réhabilitation des routes stratégiques et de l'extension des réseaux de téléphones mobiles dans les zones qui n'étaient pas encore desservies. Dans le cadre du pilier de RAE, les formations sur la citoyenneté responsable seront aussi organisées et des discussions se tiendront aux plus hauts échelons sur la décentralisation, la modification du système fiscal et le paiement des salaires aux fonctionnaires déployés sur le terrain — toutes ces problématiques sont centrales pour le pilier RRR.
- **Lutte contre les violences sexuelles** : dans le cadre du pilier LVS, les activités de développement économique seront élaborées de sorte à atténuer la stigmatisation des personnes survivantes et accroître la cohésion sociale dans les communautés où vivent les survivants. Les préoccupations des femmes en matière de protection seront traitées. Des possibilités d'accroître les moyens de subsistance ou les services sociaux seront élaborées pour donner aux victimes directes et indirectes de violences sexuelles et d'autres infractions reconnaissance et réparation. Les activités visant à promouvoir l'égalité des genres dans la sphère économique et sociale seront employées pour lutter contre les mentalités sexistes, qui constituent une cause structurelle de la violence sexuelle.

CONTRIBUTION AUX INITIATIVES RÉGIONALES ET NATIONALES

- **le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR)** : sans constituer un pilier officiel de l'ISSSS, le DDR est une priorité de la mission. Les nouveaux dossiers des ex-combattants en cours de démobilisation et les personnes à leur charge seront réintégrés dans le dialogue et les activités du pilier RRR de l'ISSSS et absorbés dans le processus de rétablissement communautaire. Ceci servira aussi de mécanisme pour la Réduction de la violence communautaire (RVC).
- **Discussions de haut niveau avec le GdRDC.** Les discussions se poursuivent au plus haut échelon avec le GdRDC pour créer les conditions politiques préalables à la stabilisation de l'Est de la RDC. Au sujet du RRR, plusieurs problématiques particulières seront soulevées : (1) la décentralisation effective de l'autorité vers les provinces, comme l'anticipe la Constitution, et particulièrement le principe de recouvrement des fonds, de sorte que les gouvernements provinciaux disposent de plus de fonds à consacrer au développement de la province ; (2) l'inclusion des dispositions d'ordre socioéconomique dans des accords de paix supplémentaires avec les groupes armés qui formeront la base des interventions de RRR ; (3) l'organisation d'un dialogue national, sur la base des dialogues démocratiques tenus à l'échelon local, pour accroître la cohésion sociale dans les provinces de l'Est ; (4) la mise en œuvre du processus de réforme foncière ; et (5) la réforme du secteur de la sécurité pour améliorer l'aptitude du GdRDC à sécuriser les routes et les campagnes et à appuyer les activités de redressement et de développement.

BIBLIOGRAPHIE

Bailey, Sarah. *Action humanitaire, redressement précoce et stabilisation en République démocratique du Congo*. Overseas Development Institute (ODI), document de travail HPG, juillet 2011.

Collins, Olivia et Bonaventure GbétohoSokpoh. *Évaluation externe du Programme élargi d'appui aux retours (PEAR Plus) à l'Est de la RDC*. Groupe U.R.D./UNICEF, avril 2012.

International Alert. *Le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la prolongation des crises dans l'Est de la RDC*. Janvier 2010.

International Alert, *Terre, pouvoir et identité : les origines du conflit violent en RDC*. 2013.

Izzi, Valeria et ChristoffKurtz. *Évaluation de la sensibilité au conflit du programme PEAR Plus*. UNICEF/Search for Common Ground, octobre 2010.

Jaspars, Susanne, Sorcha O'Callaghan et Elizabeth Stites. *Lier les moyens de subsistance et la protection : une analyse préliminaire fondée sur une revue de la littérature et des pratiques des agences*. Document de travail HPG, ODI/HPG, décembre 2007.

Schafer, Jessica. *Appuyer les moyens de subsistance dans les situations de conflit et d'instabilité politique chroniques : aperçu général des problématiques conceptuelles*. Document de travail de l'ODI No 183, décembre 2002.

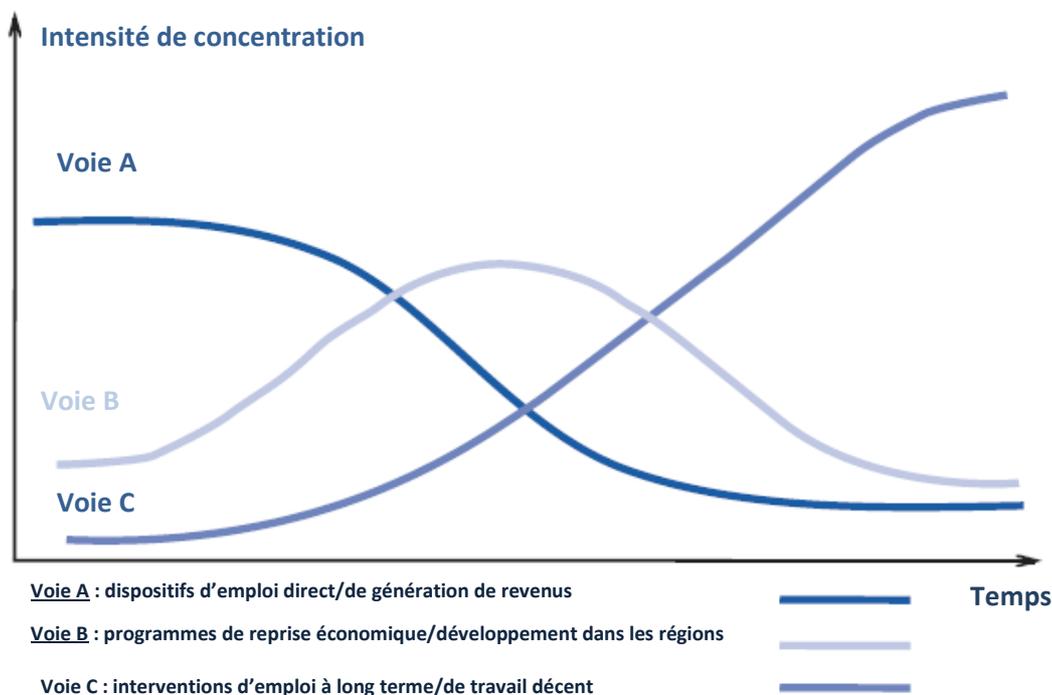
Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD (BCPR). *Redressement économique en période d'après-guerre. Favoriser l'ingénuité locale*. Rapport sur la prévention des crises et le redressement 2008.

UNICEF. *Programmation transitoire : des programmes souples pour des contextes fragiles*. Mars 2013.

Vlassenroot, Koen, Salomé Ntububa et Timothy Raeymaekers. *Réponses de sécurité alimentaire au contexte de crise prolongée en République démocratique du Congo*. Document de discussion 2003

ANNEXE 1 : POLITIQUE D'EMPLOI APRÈS-GUERRE

Figure 3.15 Dimensions d'une politique d'emploi d'après-guerre



Remarque : l'intensité de la concentration est à la fois quantitative et qualitative, dénotant la portée de l'engagement politique et programmatique à suivre chaque possibilité de création d'emploi. Elle capte l'idée selon laquelle, avec le temps, une voie prend le pas sur les autres au fur et à mesure que l'économie reprend son cours « normal ».

Extrait de PNUD/BCPR (2008), p. 76

PILIER V :

**LUTTE CONTRE LES VIOLENCES
SEXUELLES**

Table des matières

<i>Introduction</i>	2
<i>Énoncé du problème</i>	2
<i>Lutte contre les violences sexuelles : Première phase de l'ISSSS (2008-2012)</i>	5
<i>Orientation stratégique 2013-2017</i>	9
<i>Les communautés sont habilitées à engager les autorités de l'Etat pour la provision de services aux survivants de VSBG</i>	16
<i>Opérationnalisation</i>	17
<i>Bibliographie</i>	20

INTRODUCTION

La Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilisation (ISSSS) est le principal cadre pour l'harmonisation des efforts de la communauté internationale en appui au Plan de Reconstruction et de Stabilisation du Gouvernement de la RDC dans les zones affectées par le conflit (STAREC). Adopté en 2009, le STAREC et l'ISSSS devaient renforcer les développements politiques diverses qui ont été mis en œuvre dans la région¹.

Cependant, l'insécurité continue dans de nombreuses zones cible du STAREC et de l'ISSSS a montré que l'impact des interventions de stabilisation a été limité. Des analyses internes et externes ont fait observer que le STAREC/ISSSS avait une approche trop technique pour des causes politiques et structurelles des conflits et que l'engagement limité du gouvernement couplé à la lenteur de la mise en place des réformes nationales (en particulier sur la Réforme du Secteur de Sécurité RRS et décentralisation) ont eu un impact négatif sur la stabilisation de l'Est de la RDC. Ainsi, à partir de mars 2012, les partenaires de l'ISSSS-MONUSCO, les autorités nationales et provinciales, agences des Nations Unies, fonds et programmes, ONG internationales et les donateurs, avec le soutien de l'Unité d'Appui à la Stabilisation (SSU), ont lancé une revue stratégique de l'ISSSS. Peu de temps après, la révision a été officiellement demandée dans la résolution 2035 (2012, paragraphe 7).

La nouvelle approche ISSSS met l'accent sur le développement des solutions pratiques ayant un impact direct et positif sur la population des zones stratégiques de stabilisation ainsi qu'un renouvellement de l'engagement sur les conditions préalables politiques pour la stabilisation à tous les niveaux et avec les décideurs du gouvernement et de la communauté internationale. La stratégie révisée s'articule autour du pilier politique, ce qui a été réorienté en vue de soutenir le dialogue démocratique : les communautés seront soutenues pour développer ensemble des solutions permettant de transformer pacifiquement les conflits (souvent liés à l'identité, la terre et le pouvoir économique et politique). Ce pilier vise à soutenir les dynamiques non violentes qui fournissent une base pour des interventions ISSSS, spécifiquement conçues pour réduire les tensions, renforcer la cohésion sociale et renforcer la résistance à l'impact des chocs conflictuels.

Cette note succincte décrit la nouvelle approche de la lutte contre les Violences Sexuelles, le cinquième pilier de l'ISSSS révisée. Les interventions de stabilisation du 5^{ème} pilier abordent les causes profondes des violences sexuelles et basées sur le Genre (SGBV) ainsi que les effets externes de la violence sexuelle et sexiste qui ont le potentiel d'alimenter d'autres moteurs de conflit. Ce document s'appuie sur les leçons apprises tout au long de 2008-2012, une revue de la littérature, l'analyse des plans nationaux, y compris les lois et règlements, ainsi que les stratégies sectorielles globales et des consultations approfondies avec des partenaires.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Depuis le début du conflit des Grands Lacs, des niveaux sans précédent de violences sexuelles ont été enregistrés en République Démocratique du Congo (RDC) et beaucoup plus de cas encore non documentés². Violations des droits de l'homme y compris de viols collectifs, enlèvement à

¹Tels que les accords de Goma de 2008 et le rapprochement entre la RDC et le Rwanda, menant à des accords du 23 mars 2009

²Human Rights Watch a signalé que plus de 200 000 viols avaient commis en RDC depuis le début de la guerre en 1996 (voir aussi FNUAP ' Secrétaire général attire l'Attention sur fléau de la Violence sexuelle en RDC ' expédition, 1er

des fins d'esclavage sexuel, participation forcée des membres de la famille au viol, et autres atrocités sont commises contre les hommes et les femmes dans le cadre de conflits et de luttes de pouvoir par rapport à l'ethnicité, aux ressources naturelles et à la terre. Les violences sexuelles sont également de plus en plus une caractéristique de la vie civile³ dans les zones touchées par le conflit.

Les violences sexuelles sont à la fois un symptôme du conflit en cours dans l'Est de la RDC et un obstacle à la stabilisation: «l'impact psychosocial de la violence sur les communautés, même longtemps après que la paix soit établie, inhibe la reprise économique et le développement à plus long terme⁴». En outre, la recherche montre que l'un des plus importants indicateurs perçus par les communautés touchées par l'impact direct de la guerre en cours est la poursuite des violences sexuelles.⁵

Considérant d'abord les violences sexuelles comme un symptôme, diverses causes ou facteurs ont été identifiés pour expliquer l'ampleur des violences sexuelles dans l'Est de la RDC.⁶ Alors que les violences sexuelles sont souvent dépeintes comme une "arme de guerre"⁷ utilisée pour punir les groupes d'opposition et les communautés qui leur sont associées, pour subjuguier et terroriser l'« ennemi » et pour détruire les structures communautaires sachant les dégâts psychologiques et sociétaux infligés, la recherche suggère que la réalité des violences sexuelles en temps de guerre soit considérée comme beaucoup plus complexe : l'omniprésence et les motivations derrière les violences sexuelles diffèrent entre et au sein de contextes de conflits⁸ et **les violences sexuelles ne peuvent pas être considérées isolément de l'ensemble plus large des violences généralisées contre les femmes et les hommes.**⁹ Ce modèle appartient à une longue histoire de violence dans l'est de la RDC (la traite négrière, la colonisation, les dictatures post-coloniales) qui a prêté foi à l'idée que la violence est le seul moyen efficace et légitime pour le changement et le statut social.¹⁰

mars 2009). Ce chiffre pourrait être probablement élevé en raison de la sous-notification des incidents résultant de la crainte de la stigmatisation ou représailles et problèmes d'accès.

³Peterman, A. &Palermo, T. (2011). »Les estimations et les déterminants de la violence sexuelle contre les femmes dans la République démocratique du Congo".*American Journal of Public Health*.Vol 101, n° 6. Trouve que la violence sexuelle conjugale est aussi extraordinairement élevée.

⁴Unité de Stabilisation de DFID : Stabilisation question Note : Gender, page 8

⁵'La guerre est pas encore terminée' International Alert (2010) page 57

⁶Il convient ici de souligner que, malgré un consensus sur l'ampleur des violences sexuelles dans l'est de la RDC, données statistiques soient très controversées. 'La plupart de la littérature souligne que tous les chiffres sur les victimes doivent être traités avec prudence – pour deux raisons distinctes. Tout d'abord, il y a un consensus dans la littérature que la sous-déclaration est significative, en raison du risque social et de sécurité de se présenter. Cela signifie que le nombre de victimes auto-déclarée ou demandant de l'aide est sous-estimé (International Alert 2012, 24 ; International Crisis Group 2009, 4). Deuxièmement, comme le système de santé local est largement insuffisant, et qu'il y a un soutien médical spécifique pour les victimes de viol, certaines femmes ayant besoin de soins de santé ont prétendu au viol pour obtenir des soins médicaux ne pouvaient pas se permettre autrement (Autesserre 2010 ; Dolan 2010 ; Eriksson-Baaz & Stern 2010). Les mêmes cas peuvent aussi être comptés à plusieurs reprises, comme « victimes ayant accès aux services médicaux, juridiques et psycho-sociaux de plusieurs ONG locales (Alerte Internationale 2012, 24). » Combaz, E. (2013).*Dimensions sexospécifiques des pilotes de conflit et la stabilisation dans l'est de la RDC* (Rapport de recherche de Helpdesk GSDRC 970).Birmingham, UK: GSDRC, Université de Birmingham.

⁷Plus précisément, il a été utilisé comme un moyen de "nettoyage ethnique dans la poursuite de la domination territoriale" (International crise groupe 2009, 5), "de détruire des communautés socialement et psychologiquement et de réprimer toutes les formes de résistance locale" (Alerte Internationale 2012, 24). La grande majorité des victimes est des femmes et des filles, bien que les hommes et les garçons ont également été victimes (International Group, crise 2009)

⁸Kelly J., viol en guerre : motivations des milices en RDC ' US Institute for PeaceSpecial Report, juin 2010, page 3

⁹Moufflet (2009, 129), Eriksson-Baz& Stern (2010)

¹⁰Moufflet (2009, 129)

De nombreux facteurs influencent les violences sexuelles en RDC, notamment :

1. Les normes relatives au genre, y compris dans les coutumes :

- le statut des femmes et des filles leur retire souvent le droit de consentir aux activités sexuelles et les hommes demandent rarement leur consentement ;
- puisqu'il est possible de considérer que les femmes et les filles sont des possessions, les violences sexuelles serait une façon d'endommager et de souiller « les possessions » des adversaires, infligeant ainsi les pires sanctions ;
- les hommes sont censés être supérieurs et ceux que le conflit fragilise, peuvent recourir aux violences sexuelles pour affirmer leur masculinité et compenser les privilèges masculins qu'ils pensent avoir perdus ;
- les réponses sociétales à un état de guerre tendent aussi à exacerber les normes relatives au genre et l'inégalité des rapports de pouvoir qui fragilisent les personnes, particulièrement les femmes et les filles, impuissantes et soumises dans les sphères conjugale et publique ; les barrières psychologiques et les mesures dissuasives sont aussi réduites en situation de conflit.¹¹

2. L'effondrement des institutions de défense, de sécurité et de justice :

- le manque de cohésion et la faiblesse des structures de commandement et de redevabilité dans le chef des FARDC et la PNC, dus en partie à l'intégration incomplète dans l'armée de groupes armés pour lesquels les violences sexuelles sont devenues normales, créent un milieu propice aux violations des droits de l'homme et du Droit International Humanitaire (DIH), dont les actes de violence sexuelle commis par les forces de défense et de sécurité ;¹²
- Les auteurs de violations des droits de l'homme et d'autres types d'infractions bénéficient d'une impunité généralisée, car les crimes sont peu déclarés (à cause de la méfiance qui règne entre la population et les services de sécurité), et l'inefficacité des systèmes judiciaires et les structures pénitentiaires.

3. La pauvreté généralisée et le manque de possibilités éducatives et économiques :

- ceci réduit l'aptitude à se protéger et restreint les choix en matière de sécurité individuelle.

Pour ce qui est des violences sexuelles en tant que vecteur de conflit, malgré la rareté des preuves concrètes, il est néanmoins généralement admis que :

- la violence sexuelle, « lorsqu'elle est employée ou commanditée comme tactique de guerre pour cibler délibérément les civils ou dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre les populations civiles, peut exacerber de façon significative les situations de conflit armé et entraver le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. » (CSNU 1980)
- l'exclusion dont sont victimes les survivants des violences sexuelles et les enfants nés d'un viol est un obstacle pour rétablir le degré de cohésion sociale requis pour construire une paix durable ;

¹¹ International Alert (2010), « La guerre n'est pas encore finie »

¹² Bien que les violences sexuelles servent fréquemment à humilier, intimider et détruire, elles constituent souvent bien plus qu'une tactique de combat pour atteindre des buts militaires. En RDC, les violences sexuelles se produisent souvent quand l'occasion s'en présente, dans une situation d'insécurité et de fragilité, liée à l'exigence que les survivants remettent des marchandises ou paient des impôts illicites. (Baaz et Stern [2010], pages 14-160).

- la participation des femmes dans la sphère économique — la production alimentaire et la présence dans le marché — exige que les femmes s'impliquent, alors que l'éducation des filles est fortement entravée dans des circonstances où l'insécurité est grande, où les femmes et les filles sont moins libres de leurs mouvements par crainte des violences sexuelles ; et
- le fait que les auteurs des actes de violence sexuelle liés au conflit ne sont pas traduits en justice fragilise les efforts visant à rétablir la primauté du droit et pousse le peuple à douter du Gouvernement, ce qui réduit la capacité de l'État.

La figure suivante essaie de mettre ces deux éléments en perspective :

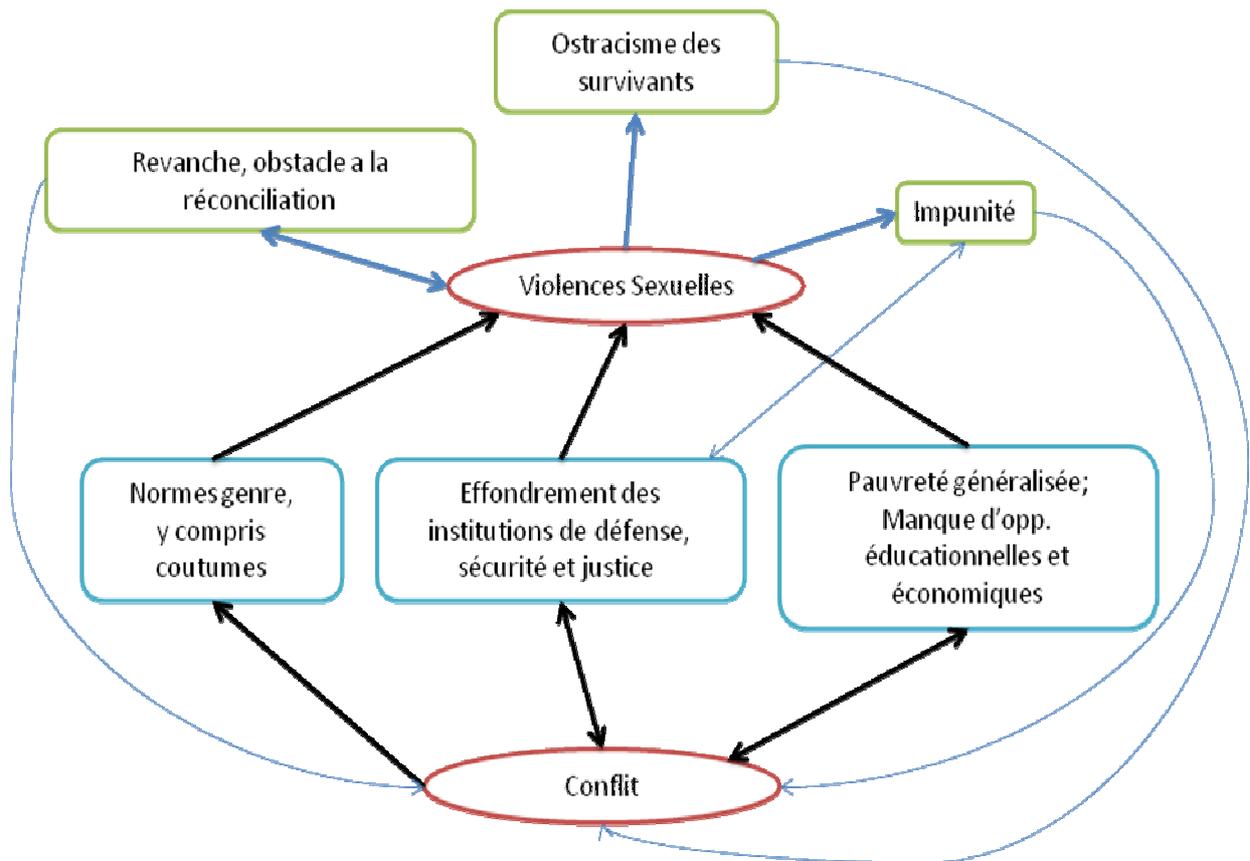


Fig. 1 : les racines des violences sexuelles et les violences sexuelles en tant que vecteur de conflit

LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXUELLES : PREMIÈRE PHASE DE L'ISSSS (2008-2012)

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a publié une série de résolutions qui promeut une participation accrue des femmes en matière de paix et de sécurité (UN SCR 1325), le renforcement de la protection, de la prévention et de la réponse aux violences sexuelles (UN SCR 1794), la protection des enfants contre la violence sexuelle dans les conflits armés (UN SCR 1882) et le Conseil de Sécurité a également nommé un représentant spécial du Secrétaire Général sur les Violences sexuelles (UN SCR 1888). Trois résolutions du Conseil de sécurité (UN SCR 1820, 1960 et 2106) ont reconnu le lien entre la violence sexuelle dans les conflits et la paix durable et la sécurité. La Résolution UN SCR 2106 (2013) a réaffirmé ce lien et a insisté sur la nécessité d'une réponse globale.

En RDC ces résolutions ont été mises en œuvre par le biais de la stratégie nationale de lutte contre les violences sexuelles et basée sur le Genre (SNLVS)¹³, qui a été élaborée sur la base de la stratégie globale de l'ONU sur les violences sexuelles.¹⁴

Pendant la première phase (2009-2012) de l'ISSSS, 62 millions USD¹⁵ ont été obtenus pour financer des interventions visant à lutter contre les violences sexuelles dans le cadre de l'ISSSS, dont 12,9 millions USD par le biais du Fonds de Stabilisation et de Relèvement (SRFF) — un fonds fiduciaire multi donateur lié au STAREC et à la SNLVS.¹⁶ Les interventions du pilier Lutte contre les violences sexuelles ont aidé à traiter les impacts immédiats liés aux violences sexuelles et à renforcer les capacités des instances publiques du Gouvernement de la RDC à prévenir et réagir aux actes de violence sexuelle dans le conflit se poursuivant dans l'Est du pays, à savoir le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le District de l'Ituri (Province Orientale). Les principales réalisations de la première phase sont, entre autres :

- opérationnalisation complète des mécanismes provinciaux et locaux de coordination sous la présidence ou la coprésidence des homologues gouvernementaux, permettant ainsi d'intensifier la pérennisation nationale et d'élargir la participation des ONG ;
- élaboration et validation des Protocoles standard nationaux sur l'assistance médicale et psychosociale, la réintégration socioéconomique, et les services d'aide juridique pour les survivants de violences sexuelles;
- rédaction des manuels de formation des formateurs sur les violences sexuelles et les autres violations des droits de l'homme à l'attention des FARDC et de la PNC à l'échelon national ;
- élaboration et distribution d'outils communs de sensibilisation et de prévention et prestations accrues de services médicaux, psychologiques, juridiques et d'insertion économique aux survivants des violences sexuelles ;
- appui à 20 cliniques juridiques permanentes ayant apporté une aide juridique à 1 108 survivants des violences sexuelles;
- mise en place d'un système harmonisé et intégré de collecte de données sur la prévention des violences sexuelles et la réponse à y apporter, basé au ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant ;
- dissémination accrue d'informations sur la prévention des violences sexuelles et la réponse à y apporter ;

¹³La SNLVS est construite autour de cinq volets qui sont chacun dirigé par un ministère du gouvernement et soutenus par une entité du système des Nations Unies: 1) la lutte contre l'impunité (ministère de la Justice/BCNUDH) ; 2) protection et prévention (ministère des affaires sociales, /HCR) ; 3) Réforme du Secteur Sécurité (ministères de la défense et intérieur/MONUSCO RSS) ; 4) Assistance multisectorielle des survivants (ministère de la santé/UNICEF) ; et 5) données et cartographie (ministère de la condition féminine, famille et enfant/UNFPA). Le ministère du Genre, de la famille et l'enfant est chargé de coordonner la stratégie et bénéficie de l'appui du système des Nations Unies dans les efforts de l'Unité Violence sexuelle en conflit^[1]

¹⁴Autres cadres pertinents qui sont essentiels à la lutte contre les violences sexuelles en RDC incluent le Plan d'Action humanitaire et le cadre de la Protection des civils. Des cadres plus larges incluent notamment la plate-forme de Pékin pour l'Action et la Convention pour l'élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des femmes.

¹⁵ Le Rapport trimestriel de l'ISSSS, juillet-septembre 2012, p. 10-11. Il faut remarquer que les 62 millions USD représentent une petite partie seulement des fonds consacrés à la lutte contre les violences sexuelles dans les 3 provinces.

¹⁶ La programmation du SRFF a été faite sur la base des cinq composantes de la SNLVS. Sur la base des évaluations des besoins, des programmes ont été élaborés pour chaque composante à l'échelon provincial par les groupes de travail de la SNLVS et la sous-commission du STAREC, puis approuvés par le Comité Technique Conjoint (CTC), avant leur validation à l'échelon national. Ce processus était appuyé par l'UVS-C

- cartographie exhaustive et systématique des acteurs travaillant dans le domaine de la lutte contre les VS, et sensibilisation des partenaires à l'utilisation des bases de données ;
- Manuel des procédures, fourniture de matériel et formation de plus de 1 000 acteurs à la collecte de données.

Au-delà de cette grande liste de résultats, il reste toutefois difficile de détecter l'impact plus élargi que la programmation en matière de lutte contre les violences sexuelles aurait eu sur la stabilisation, à cause des carences du cadre de suivi et évaluation de ce pilier et de l'ISSSS en général. Une évaluation, réalisée par plusieurs bailleurs de fonds en 2011 dans le cadre des initiatives de consolidation de la paix dans l'Est de la RDC, a constaté que les preuves de l'impact du programme de lutte contre les violences sexuelles sur la construction de la paix étaient maigres.¹⁷ Les défis suivants expliquent les raisons plus profondes :

Les défis d'ordre stratégique et programmatique

- Difficultés à démontrer les résultats au-delà de la prestation de l'aide humanitaire et la prévention des VS. Bien qu'un volume significatif de travail ait été réalisé sur le plan des résultats de chaque intervention (c.-à-d. le nombre de personnes formées, les services fournis), les résultats de la stabilisation à plus long terme seraient faibles¹⁸.
- Les programmes ont consisté principalement à répondre aux violences sexuelles dans le cadre d'une composante thématique distincte, pas toujours en synergie avec les autres piliers ISSSS. La réponse aux VS ne s'inscrivait donc pas dans une programmation intégrée et harmonisée. Aucun plan stratégique clair ne faisait le lien entre les acteurs du pilier Lutte contre les violences sexuelles et les efforts généraux de stabilisation.
- L'absence d'analyse contextuelle, circonstancielle, exhaustive, approfondie et fondée sur le genre des violences sexuelles en RDC, qui aurait instruit l'élaboration des stratégies de prévention et de réponse appropriées et efficaces. Les facteurs influençant le type et l'ampleur des violences sexuelles dans des zones particulières de la RDC et les tendances de la violence doivent être identifiés et analysés conjointement aux mécanismes protecteurs que les communautés, les femmes en particulier, ont mis en place.
- Une programmation fortement centrée sur les femmes, les filles et les victimes et l'absence d'une démarche intégrée en matière de genre incluant les hommes et les garçons à la fois en tant qu'auteurs et survivants des violences sexuelles, comme un élément critique de la lutte contre les violences sexuelles.¹⁹
- Les interventions de Lutte contre les violences sexuelles ont souvent été menées dans des régions différentes des autres piliers de l'ISSSS. Ceci signifiait que les synergies potentielles entre les piliers n'étaient pas exploitées.
- La multiplicité des mandats et des cadres stratégiques des divers organismes, chacun ayant ses propres caractéristiques (Stratégie globale, SNGBV, ISSSS, STAREC, PAH, Cluster protection, etc.) a créé une confusion et accru la fragmentation de la portée et des objectifs de la Lutte contre les violences sexuelles en tant que 5e pilier de l'I4S.
- Le potentiel d'appropriation, dans le cadre de la stabilisation, de la lutte contre les VS par les services nationaux et provinciaux du Gouvernement et par les structures publiques à l'échelon du district n'a pas été pleinement atteint.

¹⁷Channel Research : évaluation conjointe de la prévention du conflit et de la consolidation de la paix en République démocratique du Congo (2011)

¹⁸Channel Research : évaluation conjointe de la prévention du conflit et de la consolidation de la paix en République démocratique du Congo [2011], pages 78-81

¹⁹Voir Channel Research (2011), Smits et Cruz, et Douma et Hilhorst (2012)

Défis relatifs à la coordination

- La coordination entre les principaux intervenants participant à la prévention et réponse des VS se limitait souvent à l'échange d'informations et le travail d'analyse stratégique était restreint. L'absence d'une feuille de route claire pour la mise en œuvre d'initiatives de Lutte contre les violences sexuelles, où seraient énoncés les rôles, les responsabilités et les jalons des principaux intervenants impliqués dans la coordination et la programmation de la lutte contre les violences sexuelles a entravé l'avancement de la mise en œuvre.
- La complexité de la coordination générale de la lutte contre les VS du fait de la présence de plusieurs mécanismes de coordination, liés à différents cadres stratégiques existants ; certains sont propres à la Lutte contre les violences sexuelles, d'autres concernent le programme STAREC/ISSSS.
- Le manque de coordination entre les différents piliers, la Stratégie Nationale de Lutte contre les Violences Sexuelles et la Lutte contre les violences sexuelles en tant que 5e pilier de l'ISSSS.
- Incompréhension des rôles distincts, mais complémentaires, tenus par le Bureau des affaires relatives au genre et l'UVS-C dans le cadre de l'ISSSS.

Les défis relatifs au suivi et à l'évaluation

- Le manque de données de base sur les VS, d'impact attendu et d'un système budgétisé de S&E avec des rôles et responsabilités précis correspondant à chaque intervention, a entravé l'exercice général de suivi et évaluation du pilier 5 de l'ISSSS, ce qui a rendu très difficile l'exercice de démontrer avec exactitude les résultats obtenus.
- Sans une base de référence claire, donc une définition des résultats attendus, il était impossible d'identifier et de formuler complètement les indicateurs de progrès. Il s'est donc avéré très difficile de mesurer et d'interpréter efficacement l'impact de ces programmes avec les initiatives globales de stabilisation, particulièrement dans un contexte plus élargi, et les synergies devant en découler.
- L'ISSSS n'était pas accompagnée d'un cadre de résultats comportant des indicateurs concrets permettant d'évaluer le rôle, les responsabilités et la redevabilité de chaque acteur dans le cadre de la Stratégie nationale et de Lutte contre les violences sexuelles en tant que 5e pilier de l'ISSSS. Dans sa conception, le cadre existant de résultats de la SNLVS n'était pas assez concret pour pouvoir servir d'outil de suivi. Les partenaires d'exécution ont régulièrement relevé qu'il est nécessaire d'élaborer des indicateurs de résultat sur le plan du « produit » pour suivre l'avancement.
- L'isolation du 5epilier sur la Lutte contre les Violences Sexuelles par rapport aux autres piliers a rendu très difficile un accord sur une planification et une programmation conjointes. Le manque d'harmonisation des outils de suivi et évaluation a également entravé la possibilité d'intégrer la lutte contre la VS dans l'ensemble des quatre autres piliers. L'absence d'une stratégie commune de suivi et évaluation pour maximiser la mobilisation de ressources et l'obtention efficace de résultats a préoccupé les partenaires d'exécution.

Défis liés au financement

- Des procédures prolongées d'approbation des projets, de décaissement de fonds et des protocoles d'accord avec des partenaires différents au lieu de projets de lutte contre les VS financés par le SRFF I et II, ont entravé une mise en œuvre opportune et synchronisée. Les programmes financés par le SRFF n'ont pas commencé d'une façon synchronisée, ce qui a compliqué l'application de la chaîne d'aiguillage des cas de violence sexuelle.

Conformément aux procédures du SRFF, 5 programmes (un pour chaque composante) ont été approuvés et des fonds ont été versés aux 5 agences des Nations Unies chargées de mettre en œuvre les programmes globaux. Cependant, les versements des agences à leurs partenaires d'exécution suivaient un calendrier très différent, car les modalités des contrats de financement étaient très différentes. Ceci a compromis l'efficacité du système d'orientation des survivants nécessitant une aide. Par exemple, l'assistance juridique n'était pas disponible après que les services médicaux aient été apportés.

- Le cycle annuel de programmation des allocations du SRFF et l'imprévisibilité des allocations du financement bilatéral n'étaient pas propices à l'élaboration de programmes qui traiteraient les facteurs structureaux de lutte contre les violences sexuelles et ne permettaient guère de programmer des activités ultérieures pour soutenir les efforts et les activités.
- La durée des programmes du SRFF était d'un an seulement, à partir de la date de validation, au lieu du début de la mise en œuvre des programmes. Ceci alourdissait considérablement l'obligation d'achever les programmes en moins de 12 mois, ou de demander des prolongations sans coûts supplémentaires.
- Le processus d'allocation du SRFF était extrêmement lourd et diminuait l'efficacité par rapport au coût des programmes restreints à un an.
- Le manque de clarté au sujet de la responsabilité primaire de procéder à l'allocation initiale du financement du SRFF.

Les défis liés à la mise en œuvre

- les conditions sécuritaires dans l'Est s'étant détériorées à cause de la recrudescence des groupes armés, les risques de violence sexuelle se sont multipliés et l'aptitude des acteurs à mettre en œuvre les activités était gravement entravée ;
- le manque de souplesse pour s'adapter à l'évolution des domaines d'intérêt, ainsi que l'insuffisance du financement des opérations de réaction rapide, ne permettait pas de répondre de façon coordonnée aux urgences liées aux VS.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 2013-2017

La nouvelle approche définit la stabilisation comme un processus qui repose sur le renforcement des capacités nationales et l'appropriation et la responsabilisation des structures de l'État et de la société civile afin de mieux répondre et atténuer les moteurs profonds de conflits violents et concentrer les efforts sur la prévention de la continuation ou la réapparition des conflits violents. Dans ce cadre, le 5^{ème} pilier, qui est mis en œuvre dans les provinces de l'Est, contribue à la stratégie nationale de lutte contre les Violences basées sur le Genre (SNLVS) pour la RDC avec la spécificité qu'il vise à répondre aux causes profondes de la violence sexuelle ainsi que sur les effets des violences sexuelles qui peuvent à leur tour devenir moteur de conflits. Il s'agit de transformer les normes négatives du Genre et les notions de masculinité et de féminité qui peuvent perpétuer la violence ; renforcer la défiance, sécurité et justice ; et accroître la participation sociale, économique et politique des femmes et des filles. En outre, l'ISSSS propose d'atténuer les conséquences des violences sexuelles par des interventions visant à favoriser la réconciliation et la cohésion sociale et de mettre fin à l'impunité. Le 5^{ème} pilier de l'ISSSS révisée va au-delà des mesures palliatives, et les aspects purement axés sur la prise en charge de la stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le Genre ne seront pas traités par ce pilier.

1) Principes d'engagement

Principes directeurs d'engagement pour la programmation des activités de Lutte contre les violences sexuelles dans le cadre de l'ISSSS

- *Garantir que les activités menées dans le cadre du pilier Lutte contre les violences sexuelles ont un impact sur le processus de stabilisation*
- *Faire des progrès sur les réformes de l'Etat en lien avec les interventions de Lutte contre les violences sexuelles*
- *Garantir la durabilité des interventions de lutte contre les violences sexuelles*

Garantir que les activités menées dans le cadre du pilier Lutte contre les violences sexuelles ont un impact sur le processus de stabilisation

1. Toutes les activités menées dans le cadre du 5^{ème} pilier de l'ISSSS auront pour objet principal de traiter les violences sexuelles en tant que vecteur du conflit. D'une part, ceci signifie qu'il faut se pencher sur les causes profondes du conflit, par exemple en transformant les normes négatives relatives au genre et en traitant les notions de masculinité et de féminité pouvant perpétuer la violence, en renforçant le système sécuritaire et judiciaire ; et en accroissant la participation des femmes et des filles dans la société, l'économie et la vie politique. D'autre part, il faut atténuer certaines conséquences des violences sexuelles par des interventions visant à promouvoir la réconciliation et la cohésion sociale, et à mettre fin à l'impunité. Ce faisant, ces démarches permettront aux hommes, garçons, filles et femmes de lutter ensemble contre les violences sexuelles, en suivant des méthodes de « co-responsabilisation » qui aident à effacer la dichotomie entre l'auteur des actes de violences et la victime, et réaffirment la notion que les survivants des violences sexuelles sont non seulement des femmes et des filles, mais aussi des hommes et des garçons, qui ensemble peuvent apporter le changement.²⁰
2. La sensibilité aux conflits sera intégrée de façon transversale dans toutes les activités de l'ISSSS. Les interventions seront fondées sur une analyse approfondie des conflits dans les zones d'intervention, notamment sur les aspects relatifs au genre, et réalisées à l'aide des plateformes existantes de dialogue. En outre les principes « *do no harm* » (Ne pas Nuire) doivent être appliqués lorsque des démarches communautaires sont adoptées.
3. La dimension genre sera intégrée dans toutes les activités dérivées des autres piliers, en qualité de principe transversal prenant en compte les vecteurs du conflit liés au genre dans la formulation, la mise en œuvre et le cadre de suivi et évaluation ; produisant un impact significatif et durable sur la stabilisation.

Faire des progrès sur les réformes de l'Etat en lien avec les interventions de Lutte contre les violences sexuelles

1. Il est reconnu que sans des progrès dans la mise en œuvre des accords de paix politiques plus élargis et la réforme du secteur de la sécurité, les activités de l'ISSSS en général, particulièrement la lutte contre les violences sexuelles, n'auront qu'un impact temporaire et

²⁰ « Les programmes d'assistance sont plus fortement intégrés dans les démarches de développement à plus long terme qui traitent les causes profondes [tout en continuant à répondre aux besoins humanitaires]. Ceci consiste à traiter les relations entre les hommes et les femmes, à renforcer la place de la femme, à promouvoir le leadership féminin, à faire mieux respecter les droits de l'homme, à intensifier les mesures de sécurité, de justice et de réforme et à rechercher des réponses communautaires à les violences sexuelles. » Douma et Hillhorst [2012], p.12 .

ne seront pas durables. Ainsi, les partenaires de l'ISSSS s'engageront à aider l'État à piloter ces processus plus élargis, et les interventions de stabilisation seront aiguillées vers l'avancement des réformes nationales et en dépendront²¹.

Garantir la pérennité des interventions de lutte contre les violences sexuelles

1. Le dialogue entre l'État et la société sera renforcé pour mettre en relief la responsabilité de l'État et accroître l'engagement civique dans la lutte contre les violences sexuelles ; rehausser les capacités des institutions à assumer leurs responsabilités en matière de prévention et réponse des violences sexuelles et l'aptitude de la société civile à exprimer ses attentes ; et renforcer la communication entre la société civile et les instances publiques.
2. Le rôle et la redevabilité du GdRDC concernant la garantie que le cadre juridique existant de lutte contre les violences sexuelles est connu et mis en œuvre par les pouvoirs publics ; et former la société civile et les communautés à surveiller cette mise en œuvre.
3. Les activités de lutte contre les violences sexuelles seront liées aux stratégies et budgets actuels du GdRDC afin d'être inscrites dans un cycle national plus élargi de planification. Ceci devrait garantir que les activités menées dans le cadre de l'ISSSS ont un budget, se poursuivent, et sont complétées puis graduellement « insérées » dans les stratégies sectorielles. Avant la mise en place des activités de lutte contre les violences sexuelles, leur lien avec les plans de développement provinciaux doit être établi. Les projets, les activités et les structures qui n'observent pas les normes exigées relatives à la pérennité au-delà du cycle du projet ou ne se conforment pas aux politiques sectorielles seront rejetés.
4. Les interventions de lutte contre les violences sexuelles feront participer les autorités locales, les communautés et la société civile au processus de consultation et à la conception des projets. Ceci devrait intensifier les liens et la redevabilité entre la population et les prestataires gouvernementaux de services, renforcer les synergies entre les initiatives, faciliter la pérennisation et préparer un transfert éventuel. Les autorités locales et provinciales, ainsi que les membres de la communauté, seront aidées pendant tout le programme à renforcer leurs capacités, apporter un leadership et suivre et surveiller les activités. La formation des membres de la communauté et de la société civile au plaidoyer facilitera leurs engagements avec les autorités provinciales.

2) Objectif spécifique et théories du changement

Objectif spécifique : La stabilisation de la RDC est appuyée par la réduction des actes de violence sexuelle liés au conflit afin de diminuer la capacité des violences sexuelles à attiser les conflits.

Théories du changement

Si (1) les structures civiles et publiques sont en mesure d'assurer leurs responsabilités en protégeant les hommes et les femmes des violences sexuelles et basées sur le Genre ; (2) les rôles de chaque Genre sont perçus et remis en question comme facteur perpétuant les violences sexuelles, *alors* la confiance aux actions de prévention pacifique et de réponse augmenteront, l'incidence des violences sexuelles baissera, les besoins des survivants et de leurs communautés seront satisfaits et les efforts de consolidation de la paix résisteront mieux aux chocs extérieurs.

²¹ Plusieurs cadres sont disponibles pour tenir cette conversation. Le mécanisme national de supervision est un cadre important pour les réformes nationales, mais les partenaires internationaux devraient harmoniser leurs interventions par le biais du *Groupe de coordination des partenaires* [GCP] afin de préserver la cohérence des réformes nationales.

Cette théorie du changement correspondant à l'objectif requiert des interventions transformatrices aux échelons individuel, communautaire, institutionnel et programmatique. Ces interventions seront fondées sur les théories suivantes du changement.

Au niveau individuel : Si les particuliers ne sont pas directement touchés par les violences sexuelles ou qu'ils peuvent faire appel à un système fonctionnel pour demander réparation, alors ils ne recourront pas au conflit violent pour se venger ou se protéger, et ils seront plus ouverts aux processus de résolution des conflits et accepteront davantage les démarches fondées sur la primauté du droit. Si les particuliers ne sont pas directement touchés par les violences sexuelles (ou ont un recours réel), *alors* ils seront physiquement, psychologiquement et socialement aptes à faire progresser la société par l'action citoyenne.

Au niveau social/communautaire : Si les systèmes communautaires existants de dialogue et de soutien sont renforcés pour permettre de comprendre et renforcer les rôles des Genre pour mieux traiter tous les types de violence, notamment les VS, et les communautés connaissent mieux les services institutionnels et le système de redressement et leur font plus confiance ; *alors* les normes sociales évolueront vers plus d'équité entre les hommes et les femmes et une appropriation collective accrue de la problématique, la stigmatisation s'atténuera, et les communautés seront plus solides.

Au niveau institutionnel : Si les institutions publiques et celles de la société civile s'efforcent de mieux faire connaître les lois et les réglementations en vigueur sur la Lutte contre les violences sexuelles, accroissent leur aptitude à les appliquer rapidement, sans discrimination et dans l'impartialité et la transparence ; et si elles peuvent acquérir la confiance des personnes qu'elles sont censées servir en leur apportant une protection et des services juridiques et sociaux impartiaux et de bonne qualité ; *alors* elles seront perçues aux yeux du public comme les véhicules permettant de répondre aux griefs et la violence deviendra moins attractive comme moyens pour atteindre ses objectifs.

Au niveau programmatique : Si les partenaires recherchant les mêmes résultats en matière de prévention des conflits harmonisent leurs activités, ainsi que leur financement, avec la portée géographique, le cadre logique et le cadre de suivi et évaluation de l'ISSSS *et si* les communautés participent et le genre est intégré à toutes les phases de chaque pilier de la stabilisation, de sa conception à son évaluation ; *alors* naîtra une dynamique plus cohérente de la consolidation de la paix et les causes des violences sexuelles seront ciblées plus efficacement et des leçons seront dégagées pour améliorer l'efficacité future des programmes.

Le cinquième pilier continuera à suivre la démarche, fondée sur les composantes, de la lutte contre les violences sexuelles énoncée dans la SNLVS, qui est une notion plus vaste portant sur l'ensemble de la violence basée sur le Genre dans une perspective nationale à long terme, pour démontrer clairement le respect des priorités nationales.

Ceci signifie que dans le cadre de l'ISSSS, les activités du 5^e pilier seront coordonnées sous un cadre national plus large, mais uniquement sur les composantes de la SNLVS qui s'attaquent clairement aux causes profondes des Violences sexuelles basées sur le genre.

3) Résultats attendus

Lutter contre les violences sexuelles et basées sur le Genre en RDC exige un large éventail de mesures – d'interventions humanitaires à court terme à des programmes de développement et de gouvernance à long terme. La stabilisation est un processus à court et à moyen terme visant à créer des conditions de changement à long terme. Conformément aux théories du changement, les interventions sous le 5^{ème} pilier de l'ISSSS s'inscrivent dans ce cadre de stabilisation, s'attaquant aux causes profondes et atténuant les conséquences des violences sexuelles et basées sur le Genre comme moteur du conflit.

Le 5^{ème} pilier de l'ISSSS traite spécifiquement les trois premiers éléments de la SNLVS qui sont directement liés à la stabilisation : la lutte contre l'impunité ; la prévention et la protection et la réforme du secteur de la sécurité. Ces trois composantes visent spécifiquement à lutter contre les causes profondes des violences sexuelles et basées sur le genre.

Les interventions ci-dessous sont articulées autour de 4 principaux résultats attendus dans le cadre de la stabilisation. Selon l'analyse décrite dans la section 2, le fait de viser structurellement la lutte contre les violences sexuelles dans le cadre de l'ISSSS, devra aller de pair avec un processus plus large et intégral de transversalité du Genre.

Résultats attendus:

1. L'Etat combat l'impunité des Violences sexuelles et l'accès à la Justice est amélioré dans les zones prioritaires de stabilisation.
2. Les menaces de Violences Sexuelles et Basées sur le Genre sont atténuées et évitées par la remise en question des rôles par Genre comme facteur perpétuant les VS, et la vulnérabilité des femmes face au VSBG est réduite.
3. Comme résultat de la prise en compte des VS dans la Reforme du secteur de la Sécurité, les agents de défense et de sécurité préviennent et répondent plus efficacement au VSBG.
4. Les communautés sont habilitées à engager les autorités de l'Etat pour la provision de services aux survivants de VSBG.

4) L'État combat l'impunité des violences sexuelles et l'accès à la justice est amélioré dans les zones prioritaires de stabilisation

Les activités de cette composante seront menées en synergie avec celles de la composante judiciaire du pilier Restauration de l'Autorité de l'Etat (RAE) dont, entre autres, la mise en place des tribunaux de paix et la formation des greffiers et des magistrats.

Dans le cadre de l'ISSSS, cette composante s'efforcera particulièrement d'améliorer l'accès à la justice, notamment par les actions suivantes :

- réduire les frais juridiques que doivent payer les victimes de VS ;
- renforcer les capacités du Conseil supérieur de la magistrature et de l'Auditorat Militaire à traiter les dossiers, enquêter, appréhender et juger les auteurs de façon rapide, impartiale et transparente, tout en respectant les principes de confidentialité, respect, sécurité et non discrimination des survivants ;
- renforcer les institutions judiciaires par les formations et l'appui institutionnel pour rehausser leur aptitude à enquêter sur les actes de violence sexuelle et traduire leurs auteurs en justice ;

- appuyer les institutions judiciaires à participer aux missions relatives aux violences sexuelles (instructions judiciaires conjointes, audiences foraines, cliniques juridiques, etc.) ;
- assurer que les cas de VSBG ne sont pas classés ou abandonnés pour cause de négligence ou corruption ;
- l'opportunité de mettre en place des mécanismes incitatifs sous le pilier RAE sera explorée ;
- plaider et appuyer la mise en œuvre des lois sur les violences sexuelles en RDC de 2006, notamment la Loi sur la réparation ;
- garantir que les problématiques de VSBG tiennent une place importante dans les plateformes locales de dialogue entre les pouvoirs judiciaires et les populations pour rétablir la confiance dans le processus judiciaire.

Sur la base des leçons dégagées de la première phase, la nature de l'appareil judiciaire de la RDC sera prise en compte dans la conception des programmes et les activités prioritaires seront aussi identifiées sur la base de leur faisabilité. En outre, comme dans le pilier RAE, l'avancement de la réforme du secteur judiciaire et la réforme du secteur de sécurité en général, ainsi qu'un engagement ferme et concret de la partie gouvernementale constitueront une condition préalable obligatoire à l'action.

5) Les menaces de Violences Sexuelles et Basées sur le Genre sont atténuées et évitées par la remise en question des rôles par Genre comme facteur perpétuant les VS, et la vulnérabilité des femmes face au VSBG est réduite

Il est proposé de centrer les interventions menées dans le cadre de ce résultat attendu sur la transformation des normes sociales, la résilience des survivants de violences sexuelles, et la réduction des vulnérabilités. Elles seront mises en œuvre en synergie étroite avec celles du pilier « dialogue démocratique » qui garanti que les programmes sont en lien direct avec les besoins exprimés par la communauté et les bénéficiaires.

Les interventions consisteront à :

- appuyer la participation des femmes dans les structures de prise de décision ;
- habiliter les femmes et les hommes, particulièrement les leaders confessionnels et traditionnels pour qu'ils mettent en avant les problématiques des VSBG dans les plateformes locales de dialogue ;
- faciliter l'inclusion des intervenants de la lutte contre les violences sexuelles (notamment les survivants, les porte-paroles, les militants, etc.) dans les initiatives qui encouragent la participation des femmes aux plateformes locales de dialogue ;
- intégrer l'analyse du genre dans les activités communautaires de prévention et de réponse à la VS, pour aider à transformer le conflit en tenant compte du genre ;
- renforcer la cohérence sociale et communautaire en apportant une assistance psychosociale aux plus vulnérables ;
- impliquer les hommes en tant que partenaires, survivants potentiels ainsi que victimes indirecte et aborder les notions de masculinité et féminité comme facteur attisant les violences basées sur le Genre ;

- encadrer la problématique des violences sexuelles à travers une perspective de Genre plutôt que de femme et aborder les problématiques des hommes et des femmes en lien avec les VSBG.

6) Comme résultat de la prise en compte des VS dans la Réforme du secteur de la Sécurité, les agents de défense et de sécurité préviennent et répondent plus efficacement aux VSBG

Dans le cadre du pilier Sécurité, la lutte contre les violences sexuelles sera menée par les acteurs des secteurs de la défense et de la sécurité. La démarche prévoit d'une part de développer les capacités, et de l'autre de mettre en place les mécanismes permettant d'accroître la supervision et améliorer la discipline. Des mesures novatrices liées à celles qui ont été élaborées dans le cadre du pilier Sécurité (FARDC) et RAE (police) seront aussi envisagées.

En outre, comme dans le cadre du premier résultat, lutte contre l'impunité, les interventions exigeront un engagement fort du Gouvernement congolais en matière de RSS, particulièrement les réformes de l'armée et de la police, ainsi qu'un accord formel sur les activités de la composante — notamment le déploiement des effectifs formés des FARDC et de la PNC dans les régions devant être stabilisées en priorité, et l'inscription des frais de fonctionnement au budget. En outre, l'appui sera aussi subordonné à la vérification préliminaire de l'éligibilité des bénéficiaires potentiels des FARDC et de la PNC.

Les interventions suivantes sont prévues dans le cadre de cette composante :

- Les effectifs de la police y compris la police spéciale pour la protection de l'enfant et la femme (PSPEF) sont formés et accompagnés dans le traitement des cas de violence sexuelle, dans la prise de mesures de prévention des VS et transmission en temps opportun des dossiers;
- Tous les services de la PSPEF sont mis en place (structures construites, effectifs disponibles et formés et équipés) de sorte à répondre de façon adéquate aux actes de violence sexuelle ;
- Les notions de masculinité (impactant négativement sur les VSBG) qui prévalent dans les FARDC et la PNC sont abordées (en coordination avec les activités de Prévention et protection) ;
- La Police nationale congolaise (PNC) reçoit un appui pour la mise en œuvre des activités inscrites au Plan d'action quinquennal de la PNC et ayant trait à la lutte contre les violences sexuelles ;
- Les pratiques exemplaires d'activités de protection contre les VS exécutées par la PNC et les FARDC sont identifiées et partagées ;
- Les efforts visant à améliorer la participation des parties prenantes de la lutte contre les violences sexuelles (des femmes, en particulier) aux activités de coopération entre les civils et les forces de sécurité sont appuyés ;
- Activités visant à créer un climat de confiance entre les communautés et les FARDC sur les problématiques relatives aux violences sexuelles.
- Incorporation de procédures spéciales pour aider les survivants de les violences sexuelles à naviguer le processus de DDR (réintégration, liée au pilier RRR) ;
- En coordination avec la Cellule d'appui aux poursuites judiciaires, les capacités de la justice militaire à répondre aux actes de violence sexuelle commis par les hommes en uniforme seront renforcées ;

- Inclusion des aspects relatifs aux violences sexuelles dans le travail réalisée dans le domaine pénitentiaire. Des systèmes sont mis en place pour la prévention et la lutte contre les violences sexuelles dans les prisons.

LES COMMUNAUTÉS SONT HABILITÉES A ENGAGER LES AUTORITÉS DE L'ÉTAT POUR LA PROVISION DE SERVICES AUX SURVIVANTS DE VSBG

- Les structures de coordination locale, y compris les organisations de la société civile, des leaders locaux, etc. sont habilités à organiser des réunions régulières afin d'identifier les défis et principales préoccupations au niveau communautaire concernant les incidents de VS et VSBG ;
- Les structures de coordination locale associent les représentants locaux avec les organisations de la société civile à défendre conjointement pour améliorer la qualité de la prestation de services aux survivants (p.ex. : pour supprimer le paiement pour le rapport médical des survivants de la violence sexuelle qui sera présenté aux institutions judiciaires)
- Les structures de coordination locale vulgarisent le système de référencement entre les acteurs clés dans la Communauté (p. ex. PNC, personnel du centre de santé, personnel para-juridique, assistants psychosociaux, les dirigeants locaux, organisations de la société civile, etc..) afin d'assurer que les survivants de VS/VSBG connaissent et ont accès aux différents services disponibles ;
- Des activités et campagnes de sensibilisation sont organisées dans les communautés pour mieux faire connaître les différents services disponibles pour les survivants de VS et VSBG, leur importance et la manière d'y accéder;
- L'autonomisation économique des victimes de violences sexuelles est renforcée par le soutien à l'implication dans la communauté et des activités familiales;
- La prise en considération des préoccupations et besoins des victimes de VS et des personnes vulnérables dans les programmes plus larges de réhabilitation et de relance économique ;
- La coordination entre les acteurs d'assistance multisectorielle est renforcée au niveau local, provincial et national;
- Les systèmes de référencement et de contre-référencement sont bien définis
- Les activités de réinsertion sont planifiées, promues et menées en portant dument attention aux risques encourus par les femmes (éviter d'opposer les femmes aux hommes dans la communauté, etc.

OPÉRATIONNALISATION

1. Principes opérationnels

Principes opérationnels:

- *Système efficace et efficient de suivi et évaluation*
- *Des interventions intégrées dans une région ciblée : programmation propre à chaque région*

Système efficace et efficient de suivi et évaluation

Les 5 piliers du cadre logique de l'ISSSS ont été revus afin d'assurer l'intégration et la transversalité de la notion de Genre afin d'assurer que les besoins spécifiques des hommes, femmes, garçons et filles soient pris en compte et considérés de manière adéquate.

Une analyse « Genre » a également été faite afin d'identifier les causes et les conséquences des VSBG ainsi que la capacité des VSBG à alimenter les conflits. Des indicateurs, résultats et objectifs spécifiques ont été formulés afin de mieux répondre aux causes profondes des violences sexuelles. L'analyse Genre a permis la conception d'indicateurs sensibles au Genre au niveau du programme, ils guideront les partenaires de mise en œuvre d'activités et dans la conception d'indicateurs de produits. De cette façon, l'ensemble de l'ISSSS reflète une perspective Genre et sera engagée aux principes de l'égalité des sexes.

La disponibilité des données de référence et l'analyse des perceptions et des causes de liées aux violences sexuelles, à travers des études approfondies et des systèmes de collecte de données robuste facilitera la programmation éclairée.

Des interventions intégrées dans une région ciblée : programmation propre à chaque région

La portée géographique des activités menées dans le cadre de ce pilier est de la plus grande importance. Les actions menées seront fondées sur le modèle local de programmation par zone d'intervention ce qui permet de synchroniser les interventions, de faciliter leur planification, mise en œuvre, suivi et évaluation et de les adapter aux spécificités de chaque domaine prioritaire. Ceci garantira les synergies (entre les piliers) à l'échelon de l'ISSSS, tout en renforçant davantage les complémentarités entre les interventions de chaque composante du 5e pilier.

2. Coordination

- La mise en œuvre du 5^e pilier de l'ISSSS sera coordonnée par l'UVS-C. L'UVS-C facilitera la coordination entre le GdRDC, la Force et les Sections de la MONUSCO, les agences des Nations Unies, les ONG et la société civile.
- Les activités seront coordonnées au siège régional situé à Goma et au plan provincial par les coordonnateurs provinciaux, en collaboration étroite avec l'UAS et les homologues gouvernementaux. Le mécanisme de coordination provincial des activités de lutte contre les violences sexuelles dans la PO, le NK, le SK et le Nord Katanga coordonnera la mise en œuvre des activités de lutte contre les violences sexuelles et veillera à ce qu'elles soient en cohérence avec les autres initiatives par le biais du mécanisme de coordination de l'ISSSS — l'Équipe intégrée de planification des missions, ainsi que le Comité Technique Conjoint

(CTC) et ses Sous-commissions²². Sur les plans régional et provincial, chaque coordonnateur de composante participera au système de coordination des piliers de l'ISSSS le concernant et sera aidé par l'UVS-C à agir en synergie avec les autres piliers. La coordination de l'UVS-C collaborera étroitement avec les coordonnateurs de piliers de l'UAS pour faire en sorte que le processus soit pleinement harmonisé.

- Sur les plans provincial et national, les structures de coordination s'efforceront de lever les entraves à la mise en œuvre des programmes et consacreront des ressources à la collecte et la dissémination des données et à l'évaluation de l'impact général des interventions. Ce travail sera appuyé par des efforts substantiels d'analyse et de transmission des données sur la base de rôles, de responsabilités et de méthodologies mutuellement convenus.
- conformément à la clarification des cadres stratégiques, l'architecture actuelle de coordination sera examinée en vue de faciliter les synergies entre les composantes et entre les piliers. Les structures de coordination seront simplifiées autant que possible.
- L'UAS et le secrétariat du STAREC seront invités à participer au travail de l'Équipe Technique sur les problématiques des violences sexuelles dans les situations de conflit²³.
- Les termes de référence de chaque intervenant principal (UVS-C, coordonnateur de composantes, homologues nationaux) seront révisés de sorte que les rôles et les responsabilités soient clairs, acceptés et respectés.
- Des mesures seront élaborées en vue de renforcer et faciliter la coordination verticale (échelons provincial/régional/national).²⁴

3. Suivi et évaluation

- L'analyse des données de base et/ou du contexte antérieur à la programmation, ainsi que les évaluations de la perception, sera réalisée conjointement par les intervenants nationaux et internationaux ; les informations seront consignées dans la base de données générale de l'ISSSS.
- L'élaboration d'un système de suivi et évaluation plus exhaustif et sensible au Genre sera encouragé en vue de mesurer les résultats et l'impact des interventions financées, ainsi que leurs effets sur la situation provinciale et régionale en matière de VS. Ceci facilitera la mise en relief de l'impact et des réalisations des activités et des résultats atteints dans les provinces et territoires.
- Sur la base des Théories du changement élaborées pour chaque pilier, le cadre de S&E testera la validité des hypothèses et évaluera l'impact des interventions du pilier en matière de stabilisation. Le nouveau cadre de S&E sera fondé sur les mécanismes existants, particulièrement l'application de la Théorie du changement relative aux programmes et des méthodes de collecte de données ; il sera élaboré en évitant d'alourdir davantage la tâche des partenaires en matière de collecte de données et de transmission de rapports.
- Les rapports relatifs au pilier Lutte contre les violences sexuelles et son suivi se conformeront au cadre plus élargi de suivi et évaluation du STAREC/ISSSS. Ceci sera ensuite harmonisé avec le cadre des résultats du Plan d'action prioritaire de la SNLVS²⁵. Les

²² Réunions GdRDC/ONU de coordination du pilier à l'échelon provincial.

²³ Le mécanisme de coordination appuyé par l'ONU pour aider le MGFE à mettre en œuvre la stratégie nationale sur la violence sexiste.

²⁴ L'ULVS procède actuellement à l'examen de l'organigramme.

²⁵ En cours de révision.

informations mesurant l'impact des interventions sur la résolution des conflits seront recueillies sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs et d'études sur les perceptions.

4. Programmation

- Les interventions prioritaires seront identifiées en suivant une démarche du bas vers le haut initiée à l'échelon territorial/provincial convenu par la Sous-commission et le CTC du STAREC sur les violences sexuelles ; elles seront ensuite validées à l'échelon national par le biais d'un plan d'action provincial. Pour les portefeuilles nationaux, comme la RSS, la validation au plan national sera suivie d'une sensibilisation accrue des structures provinciales de coordination.
- La programmation des activités de lutte contre les violences sexuelles dans le cadre de l'ISSSS portera sur la stabilisation, les efforts visant à renforcer durablement les capacités et une appropriation accrue par le Gouvernement et les instances publiques. Contrairement aux initiatives d'aide d'urgence/humanitaire, la programmation suivra un calendrier de stabilisation (3/5 ans) et entrera dans le cadre d'un processus de consultation et de participation active de tous les groupes cibles, dont chacun mène des activités précises et ciblées (y compris avec la participation des hommes et des jeunes). Les interventions porteront sur la prévention, auront une vocation communautaire et traiteront les racines sociales et culturelles des violences sexuelles.
- La programmation stratégique des activités de Lutte contre les violences sexuelles sera réalisée conjointement aux autres piliers.

5. Financement

- Une stratégie de sollicitation de fonds sera mise en place par les instances de mise en œuvre de l'ISSSS, avec l'appui du Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général en charge des opérations à l'Est. Les bailleurs de fonds et les autres acteurs seront encouragés à aligner leurs efforts sur la stratégie et à participer aux mécanismes de coordination.
- L'emploi du Fonds de Stabilisation et de Relèvement sera encouragé. L'UAS veillera à ce que les partenaires d'exécution maîtrisent mieux les règles et réglementations du Fonds de stabilisation et de relèvement.
- Les termes de référence du SRRF seront examinés par l'UAS pour :
 - veiller à ce qu'il corresponde au financement des diverses composantes localisées.
 - élaborer des programmes pluriannuels et adapter la durée des programmes à la date d'entrée en vigueur réelle.
 - instaurer un système d'approbation plus léger, avec des comités de sélection efficace pour garantir la transparence et l'inclusion.

BIBLIOGRAPHIE

Baaz et Stern [2010] *La complexité de la violence : une analyse critique de les violences sexuelles en RDC*. Document de travail du SIDA sur la violence sexiste.

Channel Research[2011], *Évaluation conjointe de la prévention du conflit et de la consolidation de la paix en République démocratique du Congo*

Unité de stabilisation du DFID « Note sur les problématiques de la stabilisation en matière de genre ». Sur Internet :

<http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/520/SIN%20Gender%20011010.pdf>

Douma et Hilhorst[2012]« *Fonds de commerce ?* » *L'assistance en matière de violence sexuelle en RDC*. Université Wageningen, Pays-Bas.

International Alert[2010]« *La guerre n'est pas encore finie : les perceptions communautaires de les violences sexuelles et de ses racines en RDC.* » Londres, Royaume-Uni :

Kelly, J. [2010], « Le viol en temps de guerre : les motifs des milices en RDC ». Institut américain pour la paix, É.-U.

Peterman, A. et Palermo, T. (2011) « Estimations et déterminants de les violences sexuelles dont les femmes sont victimes en République démocratique du Congo ». *American Journal of Public Health*. Vol 101, No. 6.

Moufflet, V. (2009). *Le paradigme du viol comme arme de guerre à l'Est de la République démocratique du Congo*. *Afrique contemporaine*, n° 227(3), 119-133.

<http://dx.doi.org/doi:10.3917/afco.227.0119>

Sonke Gender Justice Network et Promundo (2012) « *Les relations entre les sexes, les violences sexuelles et les effets du conflit sur les hommes et les femmes dans le Nord-Kivu, Est de la RDC : résultats préliminaires de l'Enquête internationale sur l'égalité des hommes et des femmes (IMAGES)* ». Washington, DC, É.-U.

Smits et Cruz (2011) « Accroître la sécurité en République démocratique du Congo : stratégies de lutte contre les violences sexuelles sensibles au genre ». Clingendael Conflict Research Unit, Pays-Bas

La Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilisation de l'Est de la RDC (ISSSS) a été finalisée en octobre 2013.

L'Unité d'Appui à la Stabilisation de la MONUSCO en charge de coordonner l'ISSSS, remercie chaleureusement les donateurs et partenaires qui soutiennent le travail du STAREC/ISSSS et qui ont rendu possibles la révision et la réalisation de cette stratégie.