

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 déplorable, 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.

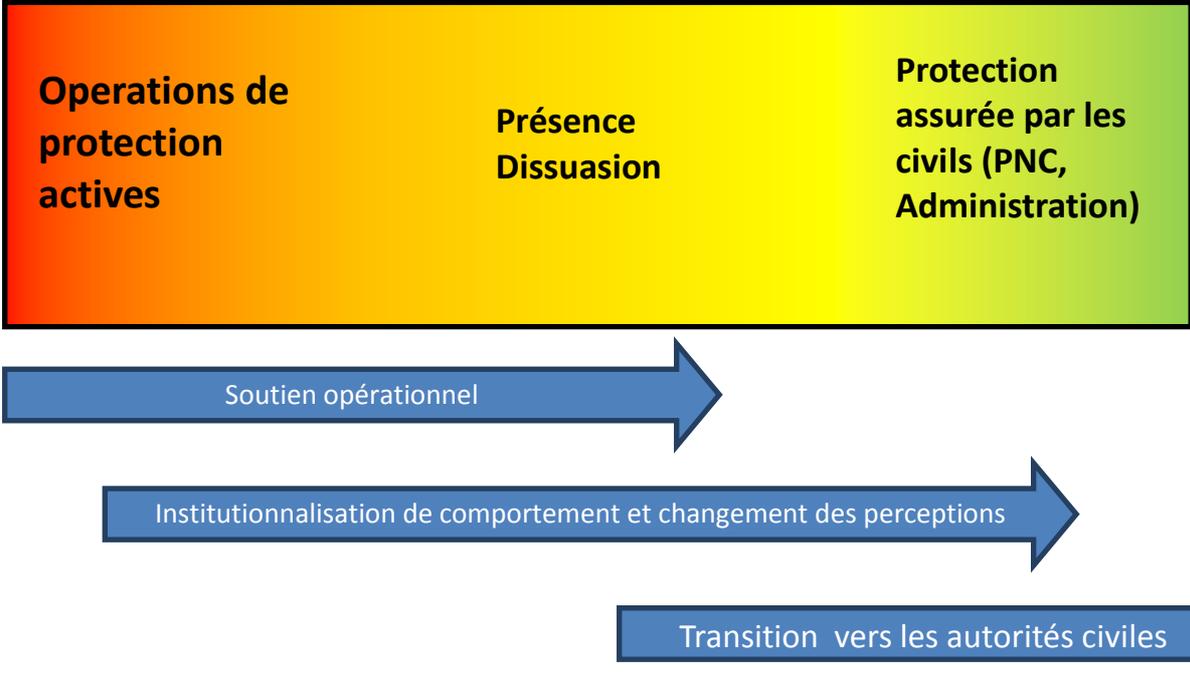
³⁰ Le nouveau projet (commencé en juillet 2013) de « Collecte de données sur la consolidation de la paix et la reconstruction en RDC » (CDCPR), qui sera mis en œuvre par le PNUD, la Section des affaires civiles de la MONUSCO et l'Initiative humanitaire de Harvard (HHI) en est un bon exemple. Les données 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