

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 164^e 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.