



**Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation pour l'Est de la RDC (ISSSS)
2017-2022
- Pilier 1 -**

DIALOGUE DEMOCRATIQUE

Introduction: la révision du pilier 1

La 1^{ère} phase de l'ISSSS (2008-2012) a défini le « Dialogue politique » comme le premier des 5 piliers de la stratégie. Face aux blocages rencontrés lors de cette 1^{ère} phase et aux limites de l'influence des parties prenantes de l'ISSSS sur les processus politiques conduits au niveau national et régional, la révision de l'ISSSS en 2013 proposa une réorientation de la stratégie et un soutien plus actif et ciblé aux initiatives de dialogue menées au niveau local et provincial, tout en considérant la possibilité que ces initiatives puissent également alimenter, ultérieurement, des processus politiques nationaux.

Le pilier fut renommé « Dialogue démocratique » et se fixa l'objectif spécifique suivant : « *La population de l'Est de la RDC et l'Etat congolais s'engagent dans un processus de dialogue inclusif pour répondre aux causes profondes des conflits, consolider la paix et créer les bases pour la création d'institutions transparentes, inclusives et effectives* ».

Dans ses « Nouvelles orientations stratégiques », le pilier Dialogue démocratique, tel que révisé en 2013, réaffirma par ailleurs la nécessité :

1. de placer les communautés concernées par les conflits au centre de la recherche de solutions ;
2. de construire un système de gouvernance plus inclusif, redevable et transparent, favorisant la paix et la cohésion sociale ;
3. de développer des approches sécuritaires plus nuancées et adaptées à la nature du contexte et des dynamiques sécuritaires et offrant des alternatives à la solution militaire dans le démantèlement des groupes armés ;
4. de lier les dividendes de la paix aux processus de dialogue et de transformation de conflit en assurant que les activités de relance économique soient menées en soutien aux processus de dialogue.

Depuis 2015, des processus de Dialogue démocratique sont mis en œuvre dans deux zones de l'ISSSS : Kalehe au Sud Kivu et Mambasa en Ituri. Des processus similaires ont été lancés mi-2017 dans 3 zones prioritaires additionnelles : Plaine de la Ruzizi, Moyens et Hauts Plateaux d'Uvira et de Mwenga, autour de Kitshanga et Sud Irumu.

La révision du pilier s'inspire des leçons apprises de ces premières initiatives et propose, sur cette base, un certains nombres d'ajustements et de clarifications.

La problématique et les enjeux

La révision du pilier 1 repose tout d'abord sur un triple constat.

1. Le besoin d'une réponse intégrée – communautaire, politique et militaire – à la problématique des groupes armés dans les zones prioritaires de l'ISSSS.

De 70 en 2015, on compte actuellement plus de 120 groupes armés dans l'Est de la RDC. Outre un morcellement de ces groupes, on observe une recrudescence de leur activisme. Ces groupes armés constituent l'une des principales causes de l'instabilité et de l'insécurité dans les zones prioritaires de l'ISSSS. Leur neutralisation est au cœur des mandats successifs de la MONUSCO et des stratégies de stabilisation de l'ISSSS.

Le Dialogue démocratique ambitionne de renforcer la composante civile des stratégies de neutralisation des groupes armés, grâce à une forte implication des communautés dans la sensibilisation de ces groupes, à un engagement direct avec certains de leurs éléments (notamment au travers d'acteurs locaux et/ou de la société civile) et à une mobilisation continue du gouvernement de la RDC et des acteurs politiques et sécuritaires ayant une influence sur ces dynamiques sécuritaires.

2. Comprendre et transformer les dynamiques locales dans lesquelles s'enracinent les conflits violents.

Dans les zones prioritaires de l'ISSSS, la violence est souvent enracinée dans des dynamiques de conflits intra ou intercommunautaires liées au contrôle du pouvoir et des ressources (économiques, fiscales, foncières, etc.). Ces conflits peuvent alimenter des groupes armés en leur offrant un narratif, une légitimité et, dans certains cas, un réservoir de recrues potentielles au sein des communautés. Inversement, l'activisme des groupes armés exacerbent les conflits et les tensions intercommunautaires, rendant leur résolution extrêmement complexe. L'ISSSS, au travers du Dialogue démocratique, a vocation à aborder la problématique des conflits et des groupes armés de manière globale et intégrée, en considérant leur interconnexion.

3. Un indispensable engagement des institutions et des acteurs politiques

La révision de l'ISSSS insiste sur la dimension politique des conflits et de l'instabilité dans l'Est de la RDC. L'engagement des autorités au niveau local, provincial, national et régional et leur soutien aux processus de transformation de conflits menés dans le cadre du pilier Dialogue Démocratique sont essentiels.

Cet engagement peut être formel et institutionnel, à travers notamment la signature, la mise en œuvre et le suivi de COMPACT définissant, au niveau provincial et national, les responsabilités et les contributions (législatives, techniques et/ou financières) du Gouvernement et de l'administration congolaise, en soutien aux programmes de stabilisation.

De manière complémentaire, il est également informel lorsqu'il cible – au niveau local, provincial, national et/ou régional – les acteurs politiques, sécuritaires et économiques qui ont une influence, directe ou indirecte, positive et/ou négative, sur les groupes armés et les conflits dans les zones prioritaires de stabilisation.

En ce sens, le Dialogue Démocratique de l'ISSSS est un processus de mobilisation communautaire « bottom-up », mais également un processus « top-down » d'engagement politique à tous les niveaux. La mobilisation communautaire précède l'engagement politique et en pose les bases. Une fois lancés, ces deux processus ont vocation à s'alimenter et à se renforcer mutuellement.

Orientations stratégiques

Les orientations stratégiques présentées lors de la révision de 2013 restent globalement valides.

Sur base des leçons apprises des premières initiatives de Dialogue démocratique, elles sont précisées, clarifiées et complétées ci-dessous.

1. Dans le cadre du Pilier 1, le Dialogue démocratique est entendu comme un champ d'intervention à part entière (et non comme une stratégie transversale applicable à l'ensemble des piliers de l'ISSSS¹) qui cible de manière spécifique la transformation des conflits violents les plus saillants (i.e. les principales sources d'instabilité et d'insécurité) identifiés dans les zones prioritaires (y compris ceux liés aux groupes armés). Ces conflits sont le plus souvent liés à la dynamique « mobilisation autour de la terre et de l'identité ».

Sans être exhaustif :

- Des conflits de pouvoir pour le contrôle des ressources politiques, économiques, foncières et/ou fiscales. Ces conflits se traduisent par une contestation de l'autorité des pouvoirs coutumiers et par une mobilisation, parfois armée, des communautés en conflit, manipulées par les acteurs de ces conflits/contentieux (les entrepreneurs des conflits).

¹ Lorsqu'il est considéré comme une stratégie transversale, le Dialogue ne cible pas les conflits de manière spécifique, mais fonctionne comme un outil de consultation, de participation et de collaboration nécessaire au renforcement de la gouvernance des différents secteurs ciblés par les autres piliers de l'ISSSS (gouvernance foncière, sécuritaire, locale, judiciaire, etc.). Le dialogue permet alors de renforcer la participation des populations, l'inclusivité de la gouvernance de ces secteurs ainsi que la redevabilité des autorités/services qui en ont la charge.

- Des conflits autour de l'accès, de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles (au sens large), prenant, dans la plupart des cas, une dimension identitaire (conflit agriculteurs-éleveurs, conflit populations – grands concessionnaires, etc.).
 - Des conflits entre populations résidentes et populations déplacées, retournées ou réfugiées, se cristallisant autour de l'accès aux ressources et exacerbés par des questions d'ordre identitaire.
2. Le dialogue est tout d'abord un processus bottom-up de mobilisation et de rapprochement communautaire. Il est participatif et inclusif (y compris en ce qui concerne les groupes généralement exclus des processus de prise de décision) et renforce la position des acteurs locaux et communautaires dans la recherche de solutions à l'instabilité et aux conflits dans l'Est de la RDC. Cette mobilisation débute au niveau local. Elle renforce la cohésion sociale intra et intercommunautaire et à vocation à créer, à la base, une force sociale et citoyenne capable de proposer des solutions aux conflits, de s'engager de manière collective pour la transformation de ces conflits et de soutenir les autorités, à tous les niveaux, afin qu'elles assument leurs responsabilités dans le pilotage et la facilitation de ces processus.
 3. Le dialogue est également un processus « top-down » d'engagement direct, formel et informel, des institutions et des acteurs politiques, sécuritaires et/ou économiques ayant une influence – positive et/ou négative – sur les conflits ciblés par l'ISSSS (y compris les groupes armés). Cet engagement politique complète les processus de mobilisation communautaire. Il est organisé au niveau local, provincial, national et, au besoin, au niveau régional. Il exige, de la part des partenaires de mise en œuvre, la mobilisation de ressources (principalement humaines et financières) spécialisées ainsi que la constitution de réseaux de collaboration et de coordination capables d'engager le Gouvernement central et les Gouvernements provinciaux et de peser de manière directe sur les acteurs politiques et sécuritaires associés aux problématiques et aux conflits ciblés par les interventions de l'ISSSS.
 4. Le dialogue est un processus long et complexe et non une activité ponctuelle (ex : un atelier ou une table ronde). C'est un champ d'intervention à part entière. Il repose sur des recherches préalables, approfondies et sensibles au genre, qui permettent d'identifier, d'analyser et de prioriser les conflits, leurs acteurs, leurs positions et leurs intérêts. Il évolue de manière très progressive. La mobilisation communautaire – pour être réelle et sensible aux conflits et pour renforcer significativement la cohésion et la confiance entre parties en conflit – exige du temps, de larges consultations, une forte flexibilité et la participation de partenaires crédibles et durablement implantés localement. De la même manière, l'engagement des acteurs politiques est un processus long, complexe, qui repose sur des analyses politiques robustes et exige la mobilisation de ressources consistantes et spécialisées.
 5. Des stratégies complémentaires d'information et de communication (ex : collaboration avec les médias, tribunes d'expression populaire, etc.) sont également nécessaires. Elles permettent de renforcer la mobilisation des populations en soutien aux interventions de stabilisation, la responsabilité et la redevabilité des acteurs du dialogue vis-à-vis de ces populations (et des groupes qu'ils représentent) et de contrecarrer les tentatives de désinformation/intoxication/manipulation qui, immanquablement, perturbent l'évolution des processus de Dialogue démocratique.

6. Le dialogue est un processus inclusif. Il considère l'ensemble des acteurs (communautaires, politiques, sécuritaires, etc.) qui – au niveau local, provincial et national – ont une capacité d'influence directe sur la ou les dynamiques de conflit ciblées. Le Dialogue accorde également une attention toute particulière aux groupes qui ne participent généralement pas aux prises de décisions (femmes, jeunes, minorités ethniques, personnes déplacées, réfugiées, etc.) et aux raisons de leur exclusion/marginalisation. Les projets de Dialogue démocratique assurent la participation et l'inclusion de ces groupes tout au long du processus de dialogue.
7. Le Dialogue Démocratique s'appuie sur des structures de base (cellules de base, comités locaux, associations de femmes, etc.) qui permettent de renforcer la mobilisation et le rapprochement communautaires, l'ancrage locale du processus et son appropriation par les acteurs et les autorités locales qui en sont parties prenantes. Les membres doivent être accompagnés, coachés et appuyés afin de participer de manière directe à chaque étape de la mise en œuvre du Dialogue (analyse du contexte et recherche participative sur les conflits, consultation communautaire, table ronde, restitution, mise en œuvre des plans d'actions). L'appui aux structures de base et à leurs membres permet un transfert de compétences qui consolide l'engagement des acteurs locaux en faveur de la paix et de la stabilité et renforce ainsi la durabilité des interventions de Dialogue Démocratique.
8. Des actions « de confiance » peuvent être mises en œuvre de manière complémentaire, en appui aux processus de dialogue (actions humanitaires en cas de crise, micro-projets et/ou appui matériel ciblé, etc.). Il s'agit de renforcer la mobilisation des acteurs locaux et des communautés en démontrant qu'au delà du Dialogue, le projet est en mesure de répondre à certains de leurs besoins immédiats. Dans ce cadre, des synergies/collaborations avec le Pilier 4 de l'ISSSS (Retour, Réintégration et Relance économique) doivent être explorées.
9. Une attention particulière doit être accordée à la mise en œuvre des résultats des processus de dialogue. Le Dialogue démocratique ISSSS débouche sur la production de pistes de solutions concertées (plans d'actions, feuilles de route, actes d'engagements, etc.) qui relèvent 1) de la propre responsabilité des acteurs du dialogue, 2) de la responsabilité des autorités locales, provinciales et/ou nationales ou 3) qui nécessitent un appui et une facilitation externe. Lorsqu'un processus de Dialogue aboutit à la formulation de recommandations concrètes et légitimes (i.e. parce qu'issues d'un processus inclusif réunissant toutes les parties au conflit), il est indispensable que les partenaires et les bailleurs de fonds de l'ISSSS soient en mesure d'accompagner et de soutenir la mise en œuvre de ces recommandations, qu'il s'agisse d'ajuster des interventions en cours et/ou de mobiliser des ressources additionnelles. Un niveau suffisant de flexibilité programmatique et financière est donc nécessaire afin d'éviter que les populations ne se désengagent de processus de Dialogue dont la continuation et la consolidation ne seraient pas assurées.

Objectif spécifique du Pilier 1 et Théorie du changement

De légers ajustements ont été apportés à l'objectif spécifique et la théorie du changement, tels que formulés lors de la révision de 2013.

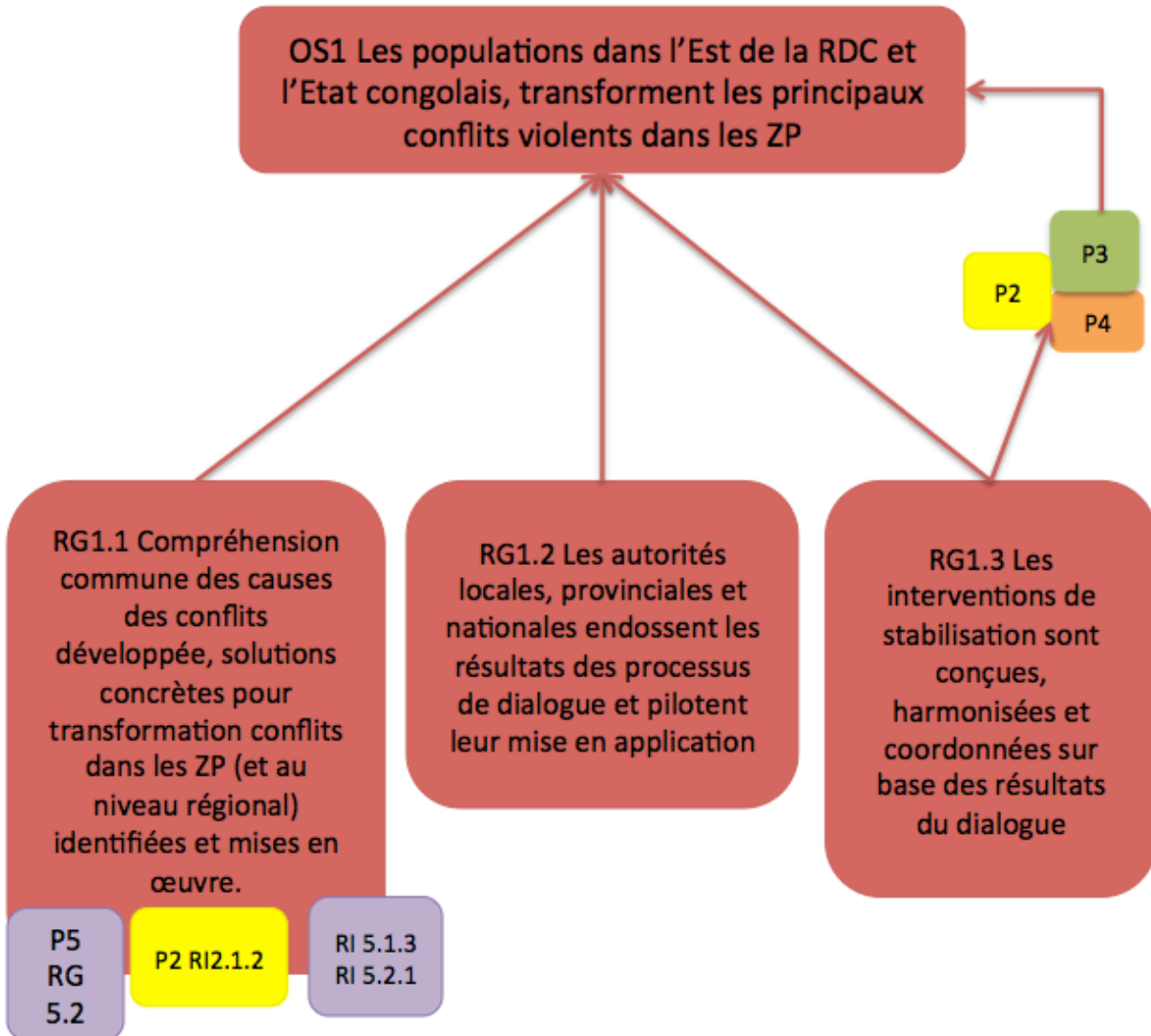
Objectif spécifique :

Les populations dans l'Est de la RDC et l'Etat congolais, appuyés par leurs partenaires, transforment les principaux conflits violents dans les zones prioritaires de stabilisation.

Théorie du changement :

Si, (1) une vision collective et à long-terme et des solutions concrètes pour la transformation des conflits dans les zones prioritaires de stabilisation sont formulées et mises en œuvre par l'ensemble des acteurs communautaires (femmes et jeunes y compris), politiques, économiques et sécuritaires de ces conflits; (2) les autorités locales, provinciales et nationales endossent les résultats du dialogue et pilotent leur mise en application; et (3) les interventions de stabilisation sont conçues, harmonisées et coordonnées sur base des résultats du dialogue; ***alors*** les conflits seront gérés de façon non-violente, créant ainsi les conditions d'une transformation durable des conflits dans les zones prioritaires de stabilisation.

Voir le schéma de la Théorie du changement ci-dessous :



Résultats escomptés

Résultat 1.1 : Les acteurs communautaires, politiques, économiques et sécuritaires des conflits (niveau local, provincial et national²) développent une compréhension commune des causes des conflits qui les opposent et identifient et mettent en œuvre des solutions concrètes pour la transformation de ces conflits dans les zones prioritaires de l'ISSSS.

Modalités de mise en œuvre (non exhaustif) :

Recherche sur les dynamiques du ou des conflits prioritaires identifiés dans la zone prioritaire ; sensibilisation et mobilisation communautaire (cycles de consultations, analyse participative du contexte et des conflits, médiation entre groupes, dialogue intra et intercommunautaire) ; collaboration avec les

² Et au niveau régional si nécessaire.

médias et campagne d'information et de communication ; analyse, mapping, sensibilisation et engagement direct des acteurs politiques et sécuritaires (enablers/spoilers) ; encadrement et appui aux groupes vulnérables et marginalisés (les femmes, les jeunes, les déplacés, les retournés, les réfugiés, etc.) en vue de leur participation active tout au long du processus de dialogue ; organisation de conférences/tables rondes au niveau local, provincial et national ; formulation de plans d'actions (feuilles de routes, actes d'engagement, etc.) ; mise en place de mécanismes participatifs chargés de la mise en œuvre et du suivi de ces plans d'actions et de la pérennisation des processus de Dialogue démocratique.

Résultat 1.2 : Les autorités locales, provinciales et nationales endossent les résultats des processus de dialogue et pilotent leur mise en application.

Modalités de mise en œuvre (non exhaustif) :

Implication directe et active des autorités locales, provinciales et nationales tout au long du processus de stabilisation ; sensibilisation, information et plaidoyer (en réseau et avec l'appui des partenaires techniques et financiers); appui technique ; négociation, signature et suivi de COMPACT (actes d'engagement) au niveau provincial et national.

Résultat 1.3 : Les interventions de stabilisation sont conçues, harmonisées et coordonnées sur base des résultats du dialogue.

Modalités de mise en œuvre (non exhaustif).

Cette harmonisation peut se faire de trois différentes manières : 1) les projets mis en œuvre sont flexibles et ajustés au fur et à mesure de leur mise en œuvre pour intégrer les recommandations des processus de dialogue en cours (la mise en place de fonds flexibles au sein d'un projet est une option envisageable), 2) des mécanismes de financement (ex : Fond de Cohérence pour la stabilisation) permettent d'injecter des ressources additionnelles dans un projet en cours afin de couvrir des besoins non identifiés initialement ou 3) des fonds additionnels sont mobilisés au terme d'un processus de dialogue et permettent la mise en application des résultats de ce dialogue dans le cadre d'une nouvelle intervention.

Liens avec les autres piliers de l'ISSSS

Les résultats du dialogue démocratique (plans d'actions, recommandations, etc.) ont vocation à alimenter les projets menés dans les autres piliers de l'ISSSS, soit lors de leur conception (un plan d'actions issu du dialogue est alors l'outil principal de programmation de ce projet), soit lors de leur mise en œuvre (les projets en cours sont alors ajustés pour intégrer les résultats et les recommandations issues du Dialogue).

Exemples. 1) Une organisation active dans le pilier 4 (RRR) inclut de nouveaux groupes cibles sur base des recommandations d'un processus de dialogue ou réalloue des fonds afin de mener des activités de relance économique et de réintégration non initialement planifiées (dans l'hypothèse, par exemple, d'une

démobilisation, partielle ou totale, d'un groupe armé ciblé par le Dialogue ISSSS³). 2) Une organisation active dans le pilier 2 (Sécurité) étend ses actions de plaidoyer au niveau provincial et national afin de relayer les préoccupations sécuritaires et les pistes de solution proposées par les acteurs du Dialogue démocratique. 3) Une organisation active dans le pilier 3 (RAE) ajuste ses actions d'appui et de renforcement de l'administration afin de se concentrer sur les secteurs et les capacités considérés comme prioritaires par les acteurs du Dialogue.

Cette articulation des piliers de l'ISSSS au pilier Dialogue démocratique est fondamentale pour trois principales raisons :

- 1) Renforcement de la pertinence et de la sensibilité aux conflits des actions menées dans les autres piliers grâce à la prise en compte des avis, des préoccupations et des recommandations exprimées de manière collégiale et inclusive par l'ensemble des parties au conflit.
- 2) Renforcement de la mobilisation et de l'engagement des acteurs du conflit grâce à la traduction de leurs recommandations en actions et mesures concrètes.
- 3) Meilleure appropriation des interventions de stabilisation par les populations grâce au renforcement du lien entre les dividendes de la paix et les processus de transformation de conflits.

Il est à noter que les plans d'actions issus du Dialogue démocratique ISSSS adressent généralement de nombreuses recommandations aux autorités politico-administratives et sécuritaires au niveau provincial et national, et ce dans toute une variété de domaines qui relèvent des autres piliers de l'ISSSS. Dans ce domaine, l'ISSSS encourage la signature de COMPACT listant les responsabilités des autorités et formalisant leur prise d'engagement. Il est indispensable que les résultats des processus de dialogue alimentent la conception ou la mise à jour de ces COMPACT.

Finalement, en ce qui concerne plus spécifiquement le pilier 5 (Genre et égalité des sexes), le Pilier Dialogue démocratique s'inscrit pleinement dans la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, particulièrement en cherchant à promouvoir la participation active des femmes dans l'ensemble des mécanismes et des processus d'analyse des conflits, de médiation et de transformation des conflits, tels que prévus dans le cadre du Dialogue démocratique ISSSS.

Des mesures d'accompagnement (appui spécifique au leadership féminin, mise en réseau des associations de femmes, coaching, etc.) doivent être intégrées dans l'ensemble des projets de Dialogue démocratique afin de renforcer de manière consistante et significative cette représentation et cette participation des femmes.

³ La possibilité de lancer, dans le cadre du pilier 4, des actions de réinsertion/réintégration à base communautaire d'ex-combattants est de la responsabilité des autorités provinciales et nationales (d'où l'importance de l'engagement politique de ces autorités tout au long du processus de Dialogue). Il leur appartient donc de définir l'opportunité et la faisabilité de ce type de réinsertion/réintégration, ainsi que les modalités pratiques de mise en oeuvre et de coordination entre les différents services et organisations intervenant dans le domaine.

