

## **PILIER IV :**

# **RETOUR, RÉINTÉGRATION ET RELÈVEMENT SOCIOÉCONOMIQUE**

### **Table des matières**

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

## **INTRODUCTION : RÉVISION STRATÉGIQUE DE L'ISSSS**

La Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation (ISSSS) est le cadre principal pour harmoniser les efforts entrepris par la communauté internationale en appui au Programme de stabilisation et de reconstruction des zones touchées par la guerre (STAREC) du Gouvernement de la RDC. Adoptés en 2009, le STAREC et l'ISSSS devaient renforcer les diverses évolutions politiques se produisant dans la région<sup>1</sup>.

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

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

Le Retour, la réintégration et le relèvement (RRR) constituent le quatrième pilier de l'ISSSS et sont des éléments essentiels à la stabilisation<sup>2</sup>. Les propositions suivantes suggèrent comment recentrer les activités de RRR de sorte à permettre de plus en plus aux communautés de mener l'action et à appuyer la résolution pacifique des conflits. En place la participation, ainsi que l'atténuation et la prévention des conflits au cœur de la programmation du RRR, recadre mieux le RRR dans la nouvelle mission des activités de stabilisation dans la seconde phase de l'ISSSS (2013-2017). Ce document est fondé sur les enseignements dégagés pendant toute la période 2008-2012, une revue de la littérature et des consultations approfondies avec les partenaires, notamment au cours d'un atelier sur la nouvelle démarche de RRR qui s'est tenu à Bukavu du 16 au 18 avril 2013<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

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

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

## ÉNONCÉ DU PROBLÈME

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

**Baisse des rendements agricoles.** L'Est de la RDC dépend fortement de l'agriculture en tant que moyen de subsistance, mais ce secteur n'est pas toujours sécurisé. Premièrement, la superficie des terres arables est fixe et est située sur une bande relativement étroite nord-sud entre les frontières de l'Ouganda et du Rwanda et le bassin forestier de la RDC. Étant donné la croissance démographique (et des populations de plus en plus jeunes), la terre est de plus en plus exploitée. Deuxièmement, l'insécurité et le conflit ont lourdement touché le secteur agricole. Les gens ont moins accès à leurs champs et aux marchés, alors que l'insécurité et les barrages routiers (où sont prélevées des « taxes ») ont fait augmenter les frais de transport et le prix des marchandises agricoles. Ceci a provoqué le déclin du commerce dans les centres urbains, qui doivent désormais importer des marchandises qu'ils produisaient auparavant dans la zone des troubles<sup>4</sup>. Troisièmement, en situation de grandes insécurité et incertitude, la population rurale adopte souvent des méthodes de culture moins risquées et de moindre durée, réduisant ainsi les investissements dans la terre. Ceci signifie que leurs terres deviennent moins productives (souvent au niveau de subsistance : à peine de quoi nourrir la famille élargie) sans laisser nécessairement un surplus vendable. Ceci est également devenu une stratégie d'adaptation, employée pour détourner les attaques éventuelles, alors que les agriculteurs poursuivent leurs « cultures » dans les zones de trouble, continuant ainsi à « sécuriser » leur terre, qu'ils perdraient autrement. Les agriculteurs peuvent aussi commencer à produire des marchandises moins susceptibles d'être volées, comme le soja (qui doit être séché et broyé avant d'être comestible) ou le manioc. Du fait de ces facteurs, la population dépendant de moyens agricoles de subsistance enregistre des pertes financières et perd son pouvoir d'achat faisant chuter la demande, ce qui réduit encore davantage les revenus. L'insécurité alimentaire et la malnutrition dans l'Est de la RDC se sont intensifiées depuis 2011<sup>5</sup>. Les réseaux commerciaux et les relations de travail se séparent de plus en plus en cercles toujours plus étroits de confiance comme mécanisme d'adaptation. Le travail journalier ne peut plus être garanti. Ceci crée un vaste surplus de main-d'œuvre agricole, poussant les jeunes à migrer et provoquant une concurrence accrue pour les terres disponibles. Dans l'ensemble, ceci constitue un cocktail puissant pour une mobilisation violente.

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

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

Les **conflits fonciers** sont à l'origine de la majorité des conflits dans l'Est de la RDC et sont un sujet très sensible<sup>6</sup>. La terre ne constitue pas seulement un moyen de subsistance pour des millions de personnes, mais elle est aussi liée aux notions d'identité et de pouvoir. Les conflits fonciers entre les personnes déplacées et les communautés locales sont un phénomène courant. Si les titres de propriété sont disponibles, ils manquent souvent de clarté et de certitude sur leur authenticité et le système judiciaire s'étant effondré, il est difficile de contester juridiquement la confiscation de terres par les groupes armés. Les instances publiques chargées d'administrer le terroir opèrent fréquemment dans l'opacité et ne disposent pas de l'expertise technique requise pour pouvoir sécuriser les possessions des locataires des terres. L'attribution des titres fonciers a souvent servi aussi de moyen de népotisme. En conséquence, la terre est devenue une problématique centrale qui intensifie les divisions. Si une réponse n'y est pas apportée, ces divisions alimentent le conflit violent. Le conflit divisant les communautés agricoles et pastorales ou de « pâturage », ces dernières étant souvent qualifiées de « Rwandophones », est l'archétype du degré de violence et de passion ethnique qui animerait cette dynamique<sup>7</sup>.

**Pauvreté endémique.** La crise du secteur agricole et l'incertitude due aux conflits fonciers permanents sont au cœur de l'endémie de pauvreté en RDC. Cette situation est aggravée par l'absence générale d'institutions qui fonctionnent et de politiques gouvernant le commerce intérieur et transfrontalier à tous les échelons. Dans le passé, des fonctionnaires ont détourné les ressources économiques de la RDC pour alimenter leurs propres systèmes de népotisme. L'organisation d'une grande partie de l'ensemble des activités économiques est fondée sur des activités illicites ayant pour objet l'accumulation de rentes. La corruption inhérente au système économique et politique a fait baisser les investissements nationaux et étrangers, les impôts sont rarement réinvestis dans les services sociaux et l'infrastructure de base est en ruines. La circulation transfrontalière est de plus en plus onéreuse pour les commerçants (dont 75 % sont des femmes<sup>8</sup>) à cause de la multiplication des entités postées à la frontière et prélevant des taxes illégales sur les marchandises, ce qui fait augmenter leur prix. Avec la fermeture progressive des marchés et le manque d'investissement, les possibilités de travail en dehors du secteur agricole se font plus rares et la concurrence pour l'obtention des ressources disponibles s'intensifie. En conséquence, une grande partie de la population de l'Est de la RDC se trouve en situation de pauvreté endémique<sup>9</sup>. Cette pauvreté touche particulièrement les femmes de l'Est de la RDC, car elles doivent continuer à réaliser des tâches dangereuses pour survivre et nourrir leurs familles. La pauvreté endémique a donné lieu à une incertitude généralisée quant à l'avenir, ce qui pousse les gens à se faire aider par des réseaux de confiance et d'appui mutuels fondés sur des liens ou relations (parfois étroits) comme stratégie d'adaptation. Elle a aussi poussé particulièrement les jeunes hommes à trouver d'autres moyens de subsistance en rejoignant les groupes armés.

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

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

<sup>8</sup> International Alert, « Marcher dans le noir », 2012

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

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

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

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

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

Tous les facteurs décrits ci-dessus ont pour conséquence générale que « l'affaiblissement de la dynamique sociale de production de la résistance ou de l'aptitude à gérer, s'adapter, faire face ou se remettre des risques posés aux moyens de subsistance » ; autrement dit, les gens deviennent plus vulnérables<sup>10</sup>. Les options dont disposent la population et leur aptitude à supporter les « chocs » en adoptant des stratégies d'ajustement (à court terme) et d'adaptation (à plus long terme) diminuent. Les problèmes cités ci-dessus sont significatifs et nuancés. Ils nécessiteront des années d'engagement significatif pour contrer les processus complexes qui sont à leur origine. Cependant, pour le moment le GdRDC éprouve des difficultés à traiter les vastes problèmes socioéconomiques étant donné ses modalités actuelles d'allocation des ressources et ses capacités restreintes. Étant donné cette situation, un partenariat étroit entre les partenaires gouvernementaux et internationaux restera nécessaire, les capacités publiques devant bénéficier d'un appui pour mettre graduellement fin aux activités internationales en temps voulu.

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

### **1. Accomplissements et impact**

Le programme cadre original de l'ISSSS pour le pilier RRR a tenté de traiter les problématiques citées ci-dessus en centrant l'appui sur les rapatriés, les ex-combattants et leurs communautés afin d'éviter que les tensions dues au retour se transforment en conflit. Les initiatives de paix et de réconciliation s'accompagnent d'activités de redressement précoce et de développement communautaire pour faciliter la transition du secours à l'assistance au développement<sup>11</sup>. Le RRR dans la première phase de l'ISSSS devait avoir pour résultat de faire en sorte que « [les] communautés touchées par le conflit réintègrent avec succès les populations déplacées, se réconcilient et commencent le redressement socioéconomique. »

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

<sup>10</sup>Vlassenroot (2003), p. 5

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

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

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

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

## 2. Enseignements dégagés

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

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

l'Annexe II) : (1) l'historique récent du déplacement ; (2) la disponibilité des services sociaux ; (3) le redressement économique et agricole ; et (4) la prévalence des conflits locaux<sup>13</sup>. Mais le degré de confiance des indicateurs de RRR était jugé « faible à modéré », étant donné l'absence d'études de référence et d'analyse du contexte et la rareté des données, donc la difficulté de la formulation des profils socioéconomiques. Sur la base des informations disponibles, l'évaluation a conclu que le retour et le redressement restaient difficiles dans la plupart des zones de stabilisation, principalement à cause du manque de sécurité (donnant lieu en permanence au déplacement) et des conflits relatifs au foncier, aux ressources et à l'autorité coutumière. Le risque constant de reprise du conflit a soulevé des questions sur la durabilité des activités de redressement économique. Cinq problématiques principales ont été relevées dans la démarche de la première phase de RRR :

- 1) La première consistait à savoir si les activités mises en œuvre dans le cadre de la 4e composante atténuait réellement le conflit, et ce faisant, contribuaient la stabilisation. Les évaluations internes des partenaires, ainsi que certaines études ont indiqué que la première phase du Programme conjoint (UNICEF-PNUD-FAO<sup>14</sup>) (1) n'a pas toujours tenu compte des façons dont ses interventions pourraient affecter la dynamique locale de conflit ou aider concrètement à réduire les tensions ; (2) a surtout fonctionné dans les zones posant un « risque faible » ; et (3) a exécuté le même type de projet que les partenaires auraient mis en place dans des « circonstances normales » dans les pays en développement.<sup>15</sup> Bien que les communautés locales aient participé à l'identification des projets, des intervalles significatifs de temps s'écoulaient entre les séances de consultation. Le budget étant plus ou moins fixé, il était difficile d'incorporer les modifications proposées pendant ces réunions communautaires aux projets. Par ailleurs, les projets étaient identifiés sur la base de leur impact sur la reprise précoce et le développement, pas toujours sur la réduction des conflits. La stratégie du programme conjoint fut ensuite modifiée en réponse à un grand nombre de ces défis, mais il restait nécessaire de résoudre les difficultés sous-jacentes de la démarche d'une manière structurelle dans l'ensemble du pilier RRR.
- 2) La différence entre la programmation pour la « stabilisation-RRR » et celle censée être centrée sur le « développement » ou l'action « humanitaire » n'était pas claire. Des activités plus ou moins semblables, appartenant à ces trois catégories, ont été formulées par les agences des Nations Unies et les ONGI et des travaux ont été réalisés dans les mêmes zones géographiques, mais la coordination des divers mécanismes était insuffisante (groupements humanitaires ou CTC). La stabilisation ayant été mal définie dans le cadre initial de l'ISSSS, elle était présumée constituer un type de stade transitoire entre les activités de secours humanitaire et le développement, sans plus expliquer l'objectif que la stabilisation (et le RRR dans ce cadre) était censée atteindre. En outre, la séquence secours-développement n'a progressivement plus semblé constituer une

<sup>13</sup> Évaluation de la situation de l'ISSSS, p. 12-13 et 17

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

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

démarche adaptée aux situations d'instabilité<sup>16</sup>. Pour commencer, l'urgence finissant rarement par une « conclusion » nette, il n'existe pas de moment évident où un passage à la « stabilisation » est possible. Ensuite, il est difficile de déclarer que toutes les parties d'un territoire donné en sont exactement au même point. Le contexte est plus fluide, le type et l'intensité du conflit pouvant parfois varier tous les quelques kilomètres.

- 3) Bien que conjointe, la mise en œuvre des projets tendait à être séparée des autres activités de l'ISSSS dans les domaines de la sécurité, de l'autorité publique et de la lutte contre la violence sexuelle. Les activités de RRR avaient pour objet de « contenir » plus de zones stables, alors que d'autres programmes travaillaient le long de l'axe et dans des « régions moins stables ». Ceci rendait un impact conjoint d'autant plus improbable. En outre, le manque d'avancement dans les domaines de la sécurité et de l'autorité publique et la lenteur des réformes nationales signifiaient que l'insécurité continuerait à affecter lourdement la totalité des travaux réalisés dans le cadre du pilier RRR.
- 4) Il a été difficile de mesurer l'effet des programmes RRR sur la stabilisation plus élargie de l'Est de la RDC. Beaucoup de programmes ayant été rapidement mis en place (les bailleurs de fonds avaient insisté que l'ISSSS commence en 2008/9) et la signification même de la « stabilisation-RRR » manquant de clarté, peu d'études de référence ont été réalisées, et rares sont les indicateurs qui ont été élaborés sur le plan quantitatif. La collecte des données a aussi été difficile. Premièrement, l'aptitude des partenaires locaux à recueillir les données pertinentes était faible et le temps et l'engagement requis pour renforcer leurs capacités en cette matière étant considérablement onéreux, cet investissement n'a pas toujours été fait. Deuxièmement, les partenaires ont eu du mal à distinguer l'impact par localisation (les produits étant rapportés sur plusieurs zones d'intervention) et à mesurer l'impact des programmes sur les hommes, les femmes et les enfants. Troisièmement, certains bénéficiaires ayant été recensés plusieurs fois dans les projets (à la fois pour la formation et la fourniture de marchandises, par exemple), la cartographie des réalisations du RRR était d'autant plus difficile. En conséquence, les réalisations pouvant être déclarées dans le cadre du pilier RRR étaient généralement de nature assez quantitative et portaient plus sur les produits que les résultats.
- 5) Enfin, beaucoup de projets de RRR, après leur achèvement, ont eu des difficultés à se maintenir sans appui extérieur<sup>17</sup>. Le Gouvernement a fréquemment manqué de prévoir un budget pour les activités de transfert, et ses institutions techniques (EPSP, DIVAS, BCZ, IPAPEL, SENASEM etc.) ne disposaient pas d'une autonomie financière suffisante pour poursuivre les projets sans appui extérieur. Certaines structures établies localement (comme le RECOPE et le CODEVI) n'étaient pas assez intégrées aux structures publiques et devaient subsister à leurs propres besoins à la fin du projet. Ceci s'est avéré problématique, particulièrement pour les projets visant à améliorer la cohésion sociale, car ceux-ci nécessitaient souvent une attention et un engagement prolongés.

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

<sup>17</sup> Collins et Sokpoh (2012), p. 37

## ***ORIENTATION STRATÉGIQUE 2013-2017***

### **1. Principes d'engagement**

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

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

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

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

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

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

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

### **Lier les réalisations des projets de RRR aux résultats de la stabilisation par la révision du système de S&E<sup>18</sup>**

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

### **Garantir la durabilité des interventions de RRR**

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

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

2. Les activités de RRR doivent être liées aux plans à plus long terme de redressement et de développement socioéconomiques sous la direction du GdRDC, pour ne pas nuire aux interventions ultérieures, pour consolider les activités de stabilité qu'elles créeraient, et pour veiller à ce que les activités menées dans le cadre de l'ISSSS disposent d'un budget, sont poursuivies, complétées et plus tard intégrées à des activités socioéconomiques de plus grande envergure. Ceci est particulièrement important pour les activités de mise en confiance, car le rétablissement de la cohésion sociale peut être très lent. Avant la mise en place des activités de RRR, leur lien avec les plans de développement provinciaux doit être établi<sup>19</sup>. Une réunion se tiendra entre les partenaires nationaux et les experts internationaux comme la Banque mondiale et le PNUD aussi rapidement que possible afin de pouvoir traiter les facteurs économiques structurels plus élargis (comme la réhabilitation de l'infrastructure, l'expansion des marchés et la croissance du secteur privé) en tandem avec les efforts menés dans le cadre de l'ISSSS pour rompre les cycles de violence et ouvrir et aplanir l'espace socioéconomique.
3. Le Gouvernement devra convenir d'une forme de procédure de transfert, d'un calendrier et d'un budget avant qu'une quelconque activité ne commence. Seront rejettés les projets, les activités et les structures qui n'observent pas les normes exigées relatives à la durabilité au-delà du cycle du projet et ne se conforment pas aux politiques sectorielles là où elles existent.
4. Les interventions de RRR dépassant l'échelon des ménages, des petits villages ou des groupes communautaires étroitement soudés devraient s'efforcer de faire participer les collectivités locales au processus de dialogue et à la conception des projets. Ceci devrait accroître les liens et la responsabilisation entre la population et les prestataires de services publics et renforcer les synergies entre les initiatives. Les autorités locales et provinciales recevront un appui pendant toute la durée du programme pour renforcer leur capacité et mener l'action.
5. La nouvelle approche des programmes RRR aura des implications budgétaires et sur les modalités de financement. En effet, les programmes RRR seront mis en œuvre dans un contexte conflictuel dont certaines variables échappent au contrôle direct des partenaires d'exécution. De plus, afin d'assurer une continuité et produire un impact à moyen terme, la durée du cycle de projet devrait pouvoir être augmentée jusqu'à parfois même 5 ans. Le suivi et évaluation devra également être budgétisé et, avec l'utilisation des enquêtes de perception, le cout total du projet va augmenter. Finalement, la planification des interventions au sein d'un projet devrait permettre une certaine flexibilité afin de pouvoir répondre aux résultats du dialogue démocratique. L'investissement sera dès lors plus important mais le retour sur investissement le sera également.

## ***OBJECTIF SPÉCIFIQUE ET THÉORIES DU CHANGEMENT***

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

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

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

**Théories du changement :**

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

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

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

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

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

## RÉSULTATS ATTENDUS

### Résultats attendus:

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

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

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

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

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

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

- Les intervenants extérieurs et les communautés connaissent mieux les causes locales des conflits fonciers en procédant à des exercices de cartographie<sup>20</sup> combinés au dialogue, à la vulgarisation communautaire, à la formation et à la sensibilisation visant aussi à réduire les stéréotypes d'ordre ethnique.
- Les conflits fonciers potentiels n'exploseront pas et les conflits fonciers actuels sont tempérés ou résolus par un processus inclusif de médiation et la reconnaissance juridique qui s'ensuit des titres fonciers personnels et collectifs, et en améliorant le système des droits coutumiers à la terre.
- Les activités de médiation seront combinées à l'appui aux activités agricoles pour fournir les moyens de subsistance, comme indiqué ci-dessus pour le Résultat 1 ; et un appui aux activités non agricoles destinées aux groupes vulnérables et décrites ci-dessous, pour le Résultat 3 ;
- Des moyens sont donnés aux femmes de jouer un rôle dans le processus de médiation par la sensibilisation, en créant un milieu propice et en organisant des formations.

## 3) D'autres débouchés économiques sont créés pour les groupes susceptibles d'être mobilisés et leurs communautés<sup>21</sup>

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

---

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

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

évitant ainsi que les ex-combattants semblent « trop privilégiés » aux yeux de cette dernière<sup>22</sup>.

- L'accès aux ressources financières pour les activités génératrices de revenus à petite échelle sera amélioré en créant des caisses locales d'épargne dans les groupes de solidarité, ou en liant les microentreprises au secteur de la microfinance, lorsque possible<sup>23</sup>.
- La cohésion intercommunautaire sera améliorée en appuyant des initiatives économiques favorisant l'ensemble des intérêts des communautés qui seraient normalement en conflit si elles agissent collectivement (par exemple, en rassemblant les vendeurs de certains produits dans des groupes communautaires mélangés). Ce sujet étant sensible, il doit faire l'objet d'une planification approfondie et d'un dialogue avec les communautés en question.
- L'emploi et la génération de revenus à plus long terme, ainsi que l'appui apporté à la transformation durable et au commerce des produits locaux, seront facilités en liant l'expansion de la chaîne de valeur aux programmes d'emploi. Chaque fois que possible, les partenaires seront formés à la réalisation des évaluations de la chaîne de valeur qui formeront la base de leur programmation.

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

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

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

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

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

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

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

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

## **6) Les tensions dans les régions minières sont atténuées et des possibilités autres que les mines sont mises en place<sup>24</sup>**

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

---

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

## **LIENS AVEC LES AUTRES PILIERS ET PRIORITÉS DE L'ISSSS**

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

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

## ***CONTRIBUTION AUX INITIATIVES RÉGIONALES ET NATIONALES***

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

## **BIBLIOGRAPHIE**

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

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

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

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

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

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

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

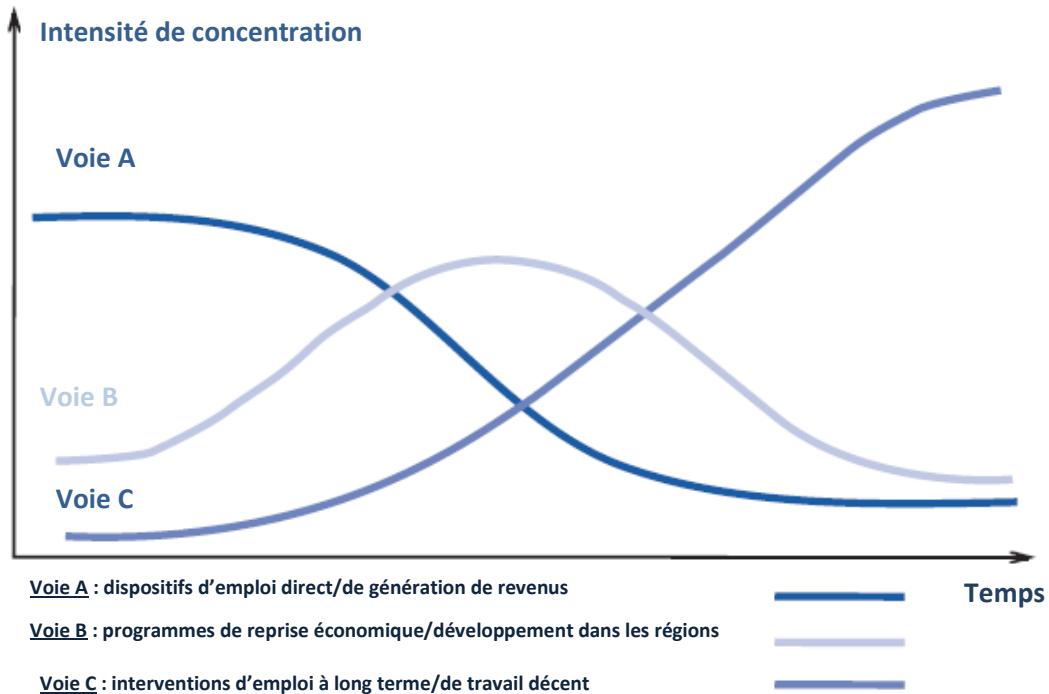
Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD (BCPR). *Redressement économique en période d'après-guerre. Favoriser l'ingénierie locale*. Rapport sur la prévention des crises et le redressement 2008.

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

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

## ANNEXE 1 : POLITIQUE D'EMPLOI APRÈS-GUERRE

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



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

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