

Les recommandations du rapport

Recommandation 1 : Cibler la programmation et les analyses de suivi et évaluation sur les accélérateurs de conflit.

Si les programmes de prévention de conflit et de construction de la paix doivent occuper le centre d'attention des stratégies internationales, il convient de faire une analyse permanente des accélérateurs de paix et de conflit, tels que les conflits fonciers, l'environnement social, les activités des groupes armés et les conditions socio-économiques autour des mines. Ceci exigera plus de ressources pour faire des analyses de situation dans l'Est, mais permettra au bout du compte d'économiser des ressources.

- Exemple pour les bailleurs : réserver des financements pour s'assurer que les projets contiennent une analyse de la sensibilité de l'intervention au conflit, et que des facteurs de conflit font partie des objectifs et sont clairement justifiés.
- Exemple pour les bailleurs et les agences opérationnelles : s'assurer que tout organisme opérationnel possède et révise régulièrement une analyse de conflit. Cette analyse doit être mise en relation avec la programmation de façon directe et vérifiable.

Recommandation 2 : Rééquilibrer la pondération des secteurs et encourager les interventions conjointes.

La programmation des bailleurs doit se fonder sur des définitions de la valeur ajoutée des différents secteurs quant à la prévention des conflits et la consolidation de la paix, se fondant sur plus d'interventions conjointes.

« On soulignera le cas particulièrement inquiétant du grand nombre de Congolais d'ethnie Tutsi qui étaient partis au Rwanda après 1994 et qui reviennent maintenant en RDC pour reprendre possession de leurs terres, ce qui a de lourdes implications politiques et ethniques. »

« En rendant transparent le commerce transfrontalier, on peut espérer réduire les risques de conflit et promouvoir le développement économique régional. »

Cette piste représente une opportunité de s'engager dans un dialogue et de nouvelles formes de coopération avec l'État. Les nouveaux acteurs exigeront des coopérations un effort de créativité, mais sont les tierces parties au sein de cette relation étroite qui lie l'État aux programmes de développement et de stabilisation.

- Exemple pour les bailleurs : l'ISSSS doit servir de base à toute la planification par rapport à l'objectif de paix et, à ce titre, devrait être réexaminé en vue d'un nouvel engagement.
- Exemple pour les bailleurs et les agences et ONG : les secteurs tels que la lutte contre les violences sexuelles et l'aide humanitaire, devraient faire l'objet d'un effort additionnel de suivi et d'évaluation des effets de ces interventions sur les accélérateurs de conflit et de paix.

Recommandation 3 : Adopter une nouvelle relation avec l'État congolais, et créer de véritables coalitions au niveau local

Une définition plus claire de la part des organismes internationaux sur leur lien avec le gouvernement central et le gouvernement local permettrait de développer des formes de coopération innovantes. Celles-ci doivent faire l'objet d'une approche neuve.

- Exemple pour les bailleurs : augmenter le volume de financement des secteurs qui contribuent à formaliser le cadre réglementaire de l'exploitation des ressources naturelles.
- Exemple pour les ONG : décentraliser la prise de décisions vers le terrain (au plus haut au niveau des capitales provinciales), et minimiser autant que possible les dépenses en équipement et compensations du personnel, afin de réduire le clivage avec les autorités locales. ■

Prévention des conflits et construction de la paix en République démocratique du Congo

Sans la paix, le développement est impossible. Cette évidence encourage à mieux comprendre la logique du conflit afin d'identifier et d'activer les leviers les plus efficaces pour rétablir la paix et permettre aux acteurs du développement de se mettre en place. Au cœur de l'Afrique, la République Démocratique du Congo s'éloigne lentement d'une longue période de violence et d'instabilité. Cette progression fragile est sans cesse menacée par de fréquentes poussées de violence. La présente évaluation tente de faire la clarté sur l'effet des initiatives de maintien de la paix et de prévention des conflits menés depuis 10 ans en RDC par les différents acteurs internationaux.

La prévention des conflits et la consolidation de la paix sont des priorités fondamentales en RDC. Les guerres congolaises de 1996-1997 et de 1998-2003 figurent parmi les catastrophes humanitaires les plus graves depuis la seconde guerre mondiale. Près de 5,4 millions de personnes¹ ont été tuées (directement ou par les effets induits des conflits) depuis le début de la deuxième guerre du Congo en août 1998, et 1,5 million après l'accord de paix de décembre 2002. Fin 2010, on estime à 2,1 millions le nombre de déplacés. Une nouvelle crise dans la province d'Équateur a provoqué le déplacement de près de 190 000 personnes en 2010. Outre l'instabilité qui se concentre surtout dans l'Est du pays, le conflit constitue le frein le plus important au développement.

Les auteurs du rapport

L'équipe d'évaluation, Channel Research, qui a rédigé ce rapport sur la prévention des conflits et la construction de la paix en RDC a été suivie par un Comité de pilotage constitué début 2009, par les services d'évaluation belge, canadien, allemand, japonais, hollandais, britanniques ainsi que par différentes organisations des Nations Unies : le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH) en liaison avec la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le programme des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM), le Fonds des Nations Unies pour les Populations (FNUAP).

Efforts de paix

La RDC a été le théâtre d'efforts considérables en faveur de la paix. Elle accueille notamment l'une des plus grandes armées de maintien de la paix de l'ONU dans le monde. L'accord de Sun City en décembre 2002 pose les conditions globales de la paix : démocratie, intégrité territoriale, séparation des pouvoirs et contrôle de tous les groupes armés.

Cet engagement international renforcé a permis un minimum de stabilité politique et assuré le fonctionnement de plusieurs institutions de transition, il a facilité la préparation des élections nationales de 2006, a permis l'exécution d'un programme de désarmement, démobilisation et réintégration et d'un programme de réforme du secteur de sécurité. Tous ces efforts n'ont pas permis d'éviter les fréquents combats entre groupes armés. Depuis la signature de l'accord de paix global et inclusif, les conditions des conflits dans l'Est de la RDC n'ont enregistré que de modestes améliorations.

1-Cf. IRC (International Rescue Committee, 2008), bien que les chiffres de mortalité en RDC aient été récemment contestés. Le rapport de 2009 (Human Security Report) indique que l'estimation d'IRC se base sur un taux de mortalité faussement faible. Si le taux de base était plus juste, la mortalité serait un tiers de l'estimation d'IRC (Human Security Report Project (2009) Human security report 2008/9, New York: Oxford University Press). La population de la RDC en 2007 était estimée à 62 millions.

Prévention efficace ?

L'instabilité actuelle du pays et les difficultés de son développement pourraient remettre en cause l'idée selon laquelle la prévention du conflit et le renforcement de la paix puissent avoir un effet. Mais un tel jugement négligerait ces questions clés qui justifient une évaluation plus détaillée : quelle a été l'importance des contributions des acteurs internationaux ? Sans eux, la situation ne serait-elle pas pire encore ? Jusqu'à quel point ces acteurs ont-ils été efficaces ? Enfin, quelles leçons tirer de leurs initiatives ? Ces questions forment le cœur des politiques internationales en RDC. Elles obligent l'observateur à mesurer l'influence de la réduction de la violence, en tant qu'objectif politique, sur le conflit.

L'évaluation devait se concentrer sur trois Provinces : le Sud Kivu, le Nord Kivu, et le District d'Ituri dans la Province orientale. C'est ici que le gros des efforts de paix s'est concentré durant la période d'évaluation, et qu'ont eu lieu les violences les plus graves depuis 2002. Les conclusions en seront généralisables au pays dans son ensemble, et même à certaines situations semblables dans le monde.

Pour acquérir une connaissance empirique solide, l'équipe d'évaluation a reçu une base de données

abrégée de 351 projets à des stades variés d'exécution. Il lui a été recommandé de sélectionner 50 à 60 projets pour chaque thème, et de visiter quelque 20 à 25 interventions. Le rapport de synthèse contient les conclusions principales de l'évaluation.

Accélérateurs de conflit et de paix

Il existe un consensus général sur les causes indirectes de conflit en RDC : le sentiment d'injustice ethnique et l'affrontement des identités, l'effondrement de l'État, l'accaparement des ressources, les conflits des pays voisins.

Le rapport propose en plus une analyse globale des accélérateurs des conflits et des accélérateurs de paix. Les accélérateurs servent à désigner des événements et tendances qui ont un lien avec la situation, reconnaissables par tous les observateurs et qui disposent d'un fort degré d'influence. Parmi les accélérateurs identifiés dans le rapport, on trouve l'accès à la propriété foncière, le manque d'investissement responsable dans le secteur minier, la faiblesse et la corruption de l'administration, un processus de décentralisation confus, la multiplication des groupes armés, l'absence de mécanismes judiciaires de transition, le développement de structures parallèles pour l'exploitation des ressources. ■

Les conclusions du rapport

Les interventions visant à la paix dans la partie orientale de RDC n'ont été que partiellement réussies et ce pour un grand nombre de raisons. Parmi celles-ci, deux semblent centrales :

1. **L'insécurité prolongée** : des groupes armés déstabilisent la société de façon chronique, augmentant considérablement les coûts des opérations en rendant plus difficile le contact direct des agences d'aide avec le terrain.
2. **La profonde faiblesse de l'État**, et l'incapacité des coopérations internationales à imaginer une nouvelle relation qui tienne compte de cette situation.

« L'analyse des conflits constitue un élément essentiel des efforts de prévention et de consolidation de la paix. Elle n'est cependant pas pleinement utilisée, ayant peu de lien avec les comptes rendus diplomatiques ; elle se voit remplacée par des hypothèses erronées, déconnectées de la réalité de l'Est du pays. »

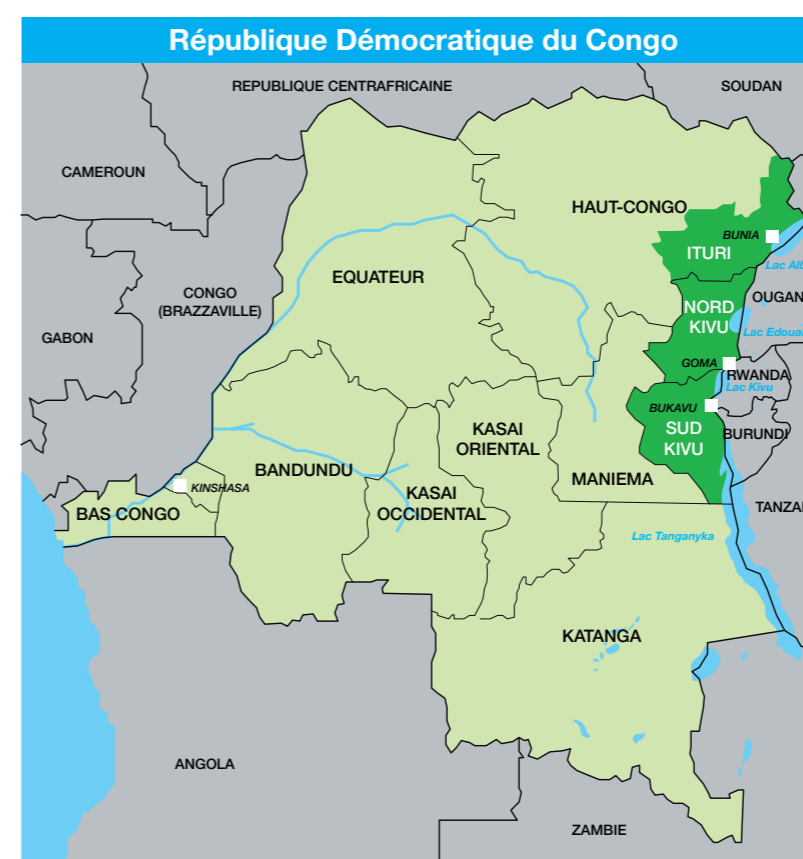
Les bailleurs de fonds et les organismes multilatéraux qui ont voulu promouvoir la consolidation de la paix en RDC ne se sont pourtant pas dotés des moyens nécessaires pour surmonter ces contraintes et pour des résultats à la hauteur des efforts réalisés. On assiste ainsi à une succession de projets dont l'articulation dépend de stratégies confuses et changeantes.

Pourtant le potentiel du pays en ressources humaines et naturelles est grand.

Trois facteurs de succès

Le rapport de synthèse a pu identifier trois facteurs de succès des initiatives de prévention des conflits.

1. Les interventions devraient **mieux cibler les accélérateurs de conflit**. La nuée de documents de politique, de modalités, de comités et de procédures, nuit à la capacité des intervenants de saisir les accélérateurs. Ceci se manifeste par une appréhension faible du contexte, et des financements qui ne reflètent pas les priorités du pays. Les projets étudiés traitent avant tout des conséquences plutôt que des causes de la violence.



« Les familles des victimes de viols ont habituellement recours à des règlements à l'amiable avec les agresseurs. Or, l'échelle des violations est telle que ceci ne devient plus possible, créant un climat de désespoir qui peut être le terreau de futurs conflits. »

« La faiblesse des capacités de l'État, voire leur inexistence, est un des principaux obstacles au développement dans l'Est du pays. L'optimisme ressenti dans la population au lendemain des élections de 2006 s'est aujourd'hui dissipé. »

2. Un autre facteur important de bonne performance est de **pouvoir agir ensemble**. Au cours de cette évaluation la profonde ambivalence des bailleurs et des agences opérationnelles envers l'État est apparue comme une évidence, et partant, une incertitude sur la façon de coopérer avec ce dernier. Or il s'agit ici d'un accélérateur clé de conflit.
3. Le troisième facteur de réussite des projets serait leur **implantation dans la réalité locale**. L'assistance humanitaire reçoit une part importante des financements, qui s'écoulent dans les régions reculées du pays. Mais cette assistance dépend trop des sous-traitances multiples, des planifications de type sectoriel, et pose de façon aiguë le problème de la substitution à l'État.

Opportunités pour des interventions futures

Les orientations fondamentales restent favorables à la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Ainsi, pour ce qui est des actions conjointes, l'entraide entre bailleurs et agences, entre elles et avec le gouvernement, était très claire dans la préparation aux élections de 2006. Elle a continué de caractériser le lancement d'initiatives pour répondre aux violences sexuelles. La dimension régionale des conflits, notamment leurs effets transfrontaliers, sont pris en compte de plus en plus souvent.

Il existe de nombreux signes que l'ancrage au niveau local peut se faire. Au moment où la décentralisation

commence à prendre effet, et que l'importance vitale du renforcement des capacités se fait jour, la stabilisation devient un thème reconnu des stratégies d'intervention dans l'Est, région dont l'intégrité territoriale n'est plus mise en doute.

L'intensification imminente de l'investissement du secteur privé dans le secteur des mines et de l'énergie introduit de nouveaux types de relation avec l'État. Les entreprises ont intérêt à créer un environnement stable et transparent autour de leurs investissements. Les associations et opérations qui vont surgir dans un futur proche dans l'industrie minière, vont exiger un dialogue important.

En identifiant les accélérateurs de conflit et de paix et en développant des stratégies qui leur correspondent, en soutenant des communications efficaces et des coopérations au niveau national, mais aussi régional et local, il est possible d'augmenter beaucoup l'impact des activités entreprises. Ceci devrait être accompagné d'une attention délibérée aux ressources humaines et institutionnelles là où elles manquent. ■

« On ne peut guère dire autre chose du système judiciaire en RDC qu'il est dans un état lamentable, et qu'il souffre d'un manque de confiance accablant de la part de la population. »