



# Rapport d'Évaluation

*Collaborative Learning from the Bottom-up :  
Identifying Lessons from a Decade of Peacebuilding in North  
and South Kivu through Bottom-up Evaluation (2009-2019)*



© Life & Peace Institute 2020

**L'équipe d'évaluation :**  
François Van Lierde (Team Leader),  
Winnie Tshilobo, Evariste Mfaume,  
Alexis Bouvy et Christiane Kayser

**Design & Illustration :**  
Laughing Gas Deisgn

---

# Table de Matière

<b>06</b>	<b>Remerciements</b>	<b>108</b>	<i>La Dynamique Régionale : un Enjeu Majeur pour la Transformation des Conflits dans l'Est de la RDC</i>
<b>07</b>	<b>Abréviations</b>	<b>109</b>	<i>Au-delà de la Médiation des Conflits Fonciers Locaux : les Causes Profondes et les Processus de Réforme</i>
<b>10</b>	<b>Résumé Exécutif</b>	<b>111</b>	<i>Renforcer la Participation Active et Directe des Jeunes et des Femmes dans les Processus de Transformation des Conflits</i>
<b>21</b>	<b>Executive Summary</b>	<b>113</b>	<i>Questionner les Dispositifs de Mise en Œuvre des Projets de Transformation des Conflits pour en Renforcer l'Efficience et l'Efficacité</i>
<b>33</b>	<b>Introduction</b>	<b>120</b>	<b>Conclusions</b>
<b>36</b>	<b>Méthodologie</b>	<b>123</b>	<b>Recommandations</b>
<b>44</b>	<b>Les Résultats des Interventions de Transformation des Conflits</b>	<b>132</b>	<b>Bibliographie</b>
45	<i>Mobilisation autour de la Terre, du Pouvoir et des Identités</i>	<b>136</b>	<b>Annexe</b>
71	<i>Sécurité</i>		
82	<i>Ressources Naturelles</i>		
85	<i>Dynamiques Régionales</i>		
<b>90</b>	<b>L'Évaluation des Interventions de Transformation des Conflits : Principaux Enseignements</b>		
91	<i>Des Interventions en Périphérie des Conflits Majeurs et des Facteurs Structurels de Division</i>		
95	<i>Les Limites de l'Approche Communautaire</i>		
98	<i>Le Dialogue : Bilan et Perspectives</i>		
101	<i>Le Rôle de l'Etat dans les Processus de Transformation des Conflits</i>		

---

# Remerciements

La réalisation de cette évaluation a été possible grâce au concours de plusieurs acteurs que nous remercions pour leurs contributions.

Nous adressons tout d’abord nos remerciements à l’Ambassade de Suède à Kinshasa qui a accepté d’appuyer financièrement cette évaluation. Nous remercions également toutes les organisations membres du Groupe de Référence qui ont accompagné ce processus à chaque étape de sa mise en œuvre, jusqu’aux restitutions des résultats organisées au Nord et au Sud Kivu fin 2020. Il s’agit d’Action pour la paix et le Développement Endogène (ADEPAE), Action pour la paix et la Concorde (APC), Dynamique des Femmes Juristes (DFJ), Save Communities in Conflicts (SCC), Pole Institute, Caritas Diocésaine de Goma, Union Paysanne pour le Développement Intégré (UPDI), Réseau d’Innovation Organisationnelle (RIO), Solidarité des Femmes Activistes pour la Défense des Droits Humains (SOFAD), Lutte pour le Changement (LUCHA), Interpeace,

International Alert, Search For Common Ground (SFCG), ZOA et Life & Peace Institute (LPI).

Nous tenons aussi à remercier les autorités congolaises, notamment le Ministère du Plan et le STAREC au Nord et Sud Kivu et en Ituri, ainsi que les autorités locales et provinciales qui ont été consultées et qui ont apporté leurs contributions dans le cadre de cette évaluation.

Nous remercions finalement les membres des communautés, les leaders locaux et les associations de jeunes et de femmes qui ont accepté de partager leurs expériences et leurs analyses avec l’équipe en charge de l’évaluation.

# Abréviations

ADEPAE	Action pour le Développement et la Paix Endogènes
APC	Action pour la paix et la Concorde
CAP	Cadre de Concertation des Actions de Paix
CCI	Cadres de Concertation intercommunautaire
CDM	Comités de Médiation
CLPD	Comités Locaux de Paix et de Développement
CLS	Conseil Locaux de Sécurité
CLSP	Comités Locaux de Sécurité de Proximité
CNRD	Conseil National pour le Renouveau et la Démocratie
CONAREF	Commission Nationale de la Réforme Foncière
CPDG	Comités de Paix et de Développement des Groupements
CPR	Centres de Préparation à la Réintégration
CVR	Community Violence Reduction
DDR	Demobilisation, disintegration and disarmament
DFJ	Dynamique des Femmes Juristes
EO	Evaluation Objective
FARDC	Forces Armées de la RDC
FCC	Front Commun pour le Congo
FDLR	Front Démocratique pour la Libération du Rwanda
FGD	Focus Group Discussion
GdR	Groupe de Référence
GIZ	Gesellschaft für International Zusammenarbeit
GoDRC	Government of the Democratic Republic of Congo
GPD	Groupes Permanents de Dialogue
HIMO	Haute Intensité de Main d’Oeuvre
ICCN	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
IDP	Internally Displaced Person
IPAPEL	Provinciale de l’Agriculture, Pêche et Elevage
IPIS	International Peace Information Service
ISSSS	International Security and Stabilization Support Strategy/ Stratégie Internationale d’Appui à la Sécurité et à la Stabilisation
KII	Key Informant Interview
LPI	Life & Peace Institute
LUCHA	Lutte pour le Changement

MNS	Mécanisme National de Suivi
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
NCI	Noyau de Conciliation Communautaire
NDC-R	Nduma Defence of Congo-Rénové
NPD	Noyaux de Paix et de Développement
OGP	Observatoire Gouvernance et Paix
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
ONGL	Organisation non gouvernementale locale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisations de la Société Civile
PAR	Participatory Action Research
PNC	Police Nationale Congolaise
PNDDRIII	Programme Nationale de Démobilisation, Désarmement et Réintégration III
RAP	Recherche-Action Participative
RCD	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RDC	République Démocratique du Congo
RIO	Réseau d'Innovations Organisationnelle
SCC	Save Communities in Conflicts
SFCG	Search for Common Ground
SGBV	Sexual and Gender Based Violence
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SOFAD	Solidarité des Femmes Activistes pour la Défense des Droits Humains
SPS	Stratégies Provinciales de Stabilisation
STAREC	Programme National de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortants des conflits armés
UAS	Unité d'Appui à la Stabilisation de la MONUSCO
UPDI	Union Paysanne pour le Développement Intégré
USD	United States Dollar



Une route, Sud Kivu, decembre 2019 @ Francois van Lierde

# Résumé Exécutif

## *Le Secteur de la Transformation des Conflits en République Démocratique du Congo*

Les interventions de transformation de conflits se sont multipliées ces dix dernières années dans l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC) : des organisations de la société civile congolaise se sont spécialisées dans le domaine, un nombre de plus en plus important d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et d'agences onusiennes se sont positionnées dans le secteur, lequel est prioritaire pour de nombreux bailleurs de fonds, notamment dans le cadre de la Stratégie Internationale d'Appui à la Sécurité et à la Stabilisation (ISSSS).

La transformation de conflits constitue un champ d'intervention à part entière (au-delà de la transversalité de la sensibilité aux conflits) qui regroupe des organisations très diverses, dont les objectifs thématiques (dans le domaine du dialogue, du foncier, de la sécurité, etc.) sont à l'image des dynamiques de conflits dans l'Est de la RDC : multiples et profondément interconnectés. Cette diversité rend l'évaluation du secteur de la transformation des conflits dans son ensemble particulièrement complexe. Pourtant, elle paraît indispensable.

Un constat s'impose en effet : durant la période de 10 ans considérée dans le cadre de cette évaluation, la situation dans les zones couvertes par les interventions de transformation des conflits au Nord et au Sud Kivu est restée globalement et chroniquement instable.

La documentation disponible sur le sujet le confirme amplement. Les populations sont encore exposées à des risques sécuritaires majeurs et récurrents, les groupes armés – même fragmentés – y restent actifs, dans un contexte de dilemmes sécuritaires et de dynamiques locales de conflit largement inchangés.

Face à cela, quel bilan tirer des interventions de transformation des conflits ? Qu'ont-elles permis de changer individuellement et collectivement ? Quelles ont été leurs principales contributions, leurs limites et quelles leçons tirer ? Ce sont les questions clés qui ont guidé cette évaluation.

## *Une Évaluation Collaborative*

Financée par la Coopération suédoise Sida et coordonnée par le Life & Peace Institute (LPI), cette évaluation a été menée avec le soutien d'un Groupe de Référence (GdR) réunissant quinze organisations nationales et internationales actives au Nord et au Sud Kivu et spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits, auquel le STAREC<sup>1</sup> a également été associé. Dans cette démarche collaborative, le GdR a appuyé les évaluateurs dans la conception de la méthodologie, la collecte des données, leur analyse et leur restitution.

L'évaluation a opté pour l'approche qualitative de Outcome Harvesting. La collecte de données s'est déroulée en décembre 2019 et janvier 2020 dans quatre zones/territoires principales du Nord et du Sud Kivu (Uvira, Kalehe, Masisi et Rutshuru)<sup>2</sup> : 23 localités ont été visitées, 955 personnes (dont 34% de femmes) ont été consultées en groupe ou individuellement. Une trentaine d'acteurs politiques (Ministres provinciaux, Directeurs de Cabinet, Députés, etc.) ont également été interviewés au niveau provincial afin d'obtenir un point de vue plus institutionnel sur les interventions de transformation des conflits et leurs résultats. Les données collectées ont été analysées en février 2020 avec les membres du GdR, des représentants de la Mission de Sabilisation de l'ONU en RD du Congo (MONUSCO, Stabilization Support Unit), du STAREC (Nord, Sud Kivu et Ituri), d'UN Habitat et de la Gesellschaft für International Zusammenarbeit (GIZ), lors d'un atelier de quatre jours organisé à Bukavu.

Le processus a clôturé avec un cycle de restitution des résultats initialement prévue en Avril et Mai 2020, qui a été finalement mené dans les quatre zones en novembre 2020 pour raisons de Covid-19.

Les résultats de l'évaluation s'inspirent largement des conclusions de l'atelier d'analyse et des contributions des acteurs locaux consultés dans le cadre de ces restitutions.

<sup>1</sup> Le programme National de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortants des conflits armés (STAREC) a été créé en 2009, en remplacement du programme Amani (issu des Accords de Goma de 2008). Il est placé sous la compétence du Ministre national du Plan et est soutenu par l'ISSSS dans les provinces du Nord Kivu, du Sud Kivu et de l'Ituri.

<sup>2</sup> Certaines localités des territoires de Fizi et Walungo étaient également touché pendant la collecte des données.

## Résultats et Contributions à la Transformation des Conflits au Nord et au Sud Kivu

Au terme de ce processus d'évaluation, nous avons identifié 18 résultats (i.e. contributions majeures à la transformation des dynamiques de conflits dans les zones ciblées). Ils sont décrits, contextualisés et analysés dans la 1<sup>re</sup> partie de ce rapport.

Nous rapportons tout d'abord une réduction importante des tensions au sein du corps social (au niveau local) grâce à la mise en place de mécanismes extra-juridictionnels de médiation et à la résolution négociée et pacifique d'un nombre important de conflits locaux et interindividuels (essentiellement fonciers). C'est l'un des secteurs dans lequel les organisations ont le plus investi. Pour autant, faute d'emprise sur les causes de ces conflits, ces interventions n'ont eu que peu d'effets sur leur nombre et leur récurrence. La capacité d'actions des comités mis en place sur les conflits fonciers complexes – source importante de violence et d'instabilité – est par ailleurs restée limitée, tout comme la durabilité de la plupart d'entre eux, faute d'institutionnalisation. Certaines organisations, plus rares, ont travaillé sur ces conflits fonciers complexes. Des initiatives de médiation directe ont été menées, parfois avec succès, mais ces interventions sont restées ponctuelles et largement dépendantes de la disponibilité des financements. La question des inégalités foncières et des grandes concessions a également été abordée au Nord Kivu. Au terme de processus de dialogue, des arrangements locaux ont permis de renforcer l'accès de petits producteurs à la terre sous forme de métayage, mais sans sécurisation, ni répartition plus équitable des espaces. Ces expériences ont montré le potentiel des approches négociées utilisées par les intervenants. Mais

elles ont également montré leurs limites, dans un contexte où les rapports de force entre concessionnaires et paysans sont restés largement inchangés et où l'implication des élites politico-sécuritaires dans la spéculation foncière et l'absence d'un cadre réglementaire (et d'une mise en application des dispositions existantes) empêchent toute forme de réponse légale et coercitive. Au Sud Kivu, des Organisations de la Société Civile (OSC) congolaises se sont engagées dans le domaine de la sécurisation foncière des terres rurales et coutumières et de l'organisation du secteur de l'élevage comme mode de prévention des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Leurs processus de recherche et de dialogue ont créé une dynamique de légitimité, à partir de laquelle des arrangements et des dispositifs de gouvernance locale ont été développés. Leur mise en application est toutefois restée limitée. De là, nous avons conclu :

- à l'importance du leadership des autorités dans les processus de gouvernance (par opposition à des initiatives d'ONG, auxquelles les autorités sont associées, mais sur lesquelles elles n'ont souvent que très peu d'emprise) ;
- à l'indispensable complémentarité entre légitimité et légalité, comme condition fondamentale de l'efficacité et de la durabilité de ces dispositifs de gouvernance locale;
- à la nécessité d'une société civile plus engagée politiquement et capable d'influencer l'élaboration et la mise en application des dispositifs légaux et des politiques publiques

*répondant de manière structurelle aux causes profondes des conflits fonciers. A ce sujet, nous avons évoqué l'engagement de certaines OSC dans le processus de réforme du Code Foncier et en avons montré tout le potentiel et l'importance.*

Nous avons ensuite évoqué la mise en place de mécanismes locaux de gouvernance sécuritaire, dans la quasi-totalité des zones visitées. L'objectif de ces interventions : élargir les espaces de prise de décision, recréer de la confiance entre les services de sécurité et les populations et poser les bases d'une redevabilité mutuelle. Nous avons montré que ces mécanismes constituent de nouveaux espaces au sein desquels les doléances des populations peuvent trouver un écho et avons donné un certain nombre de cas et d'exemples issus des différentes zones visitées. Pour autant, leur action se limite généralement aux aspects les plus locaux de la gestion sécuritaire : leur emprise sur les causes profondes de l'insécurité, sur la nature même de la gouvernance sécuritaire en RDC et, a fortiori, sur les réseaux patrimoniaux et clientélistes qui en sont les principaux animateurs, est restée faible. Dans les quatre zones ciblées, on observe également la mise en place de comités locaux de sensibilisation des groupes armés, avec des résultats intéressants en termes de réduction des nuisances et de démobilisation de certains éléments. Nous détaillons et contextualisons ces résultats dans le rapport. Nous les nuancions également : l'action de ces comités restent souvent très locale, très ponctuelle, sans emprise sur les sponsors des groupes armés qu'ils ciblent. Ils ont par ailleurs peu ou pas d'effets sur les dilemmes sécuritaires, ce qui explique – en partie – que le nombre d'éléments qu'ils démobilisent (et le nombre d'armes

déposées) reste faible. En raison des dysfonctionnements de la politique nationale de DDR et des limites des projets de réinsertion mis en oeuvre par les ONG (groupe cible limité, durée trop courte des projets, inadaptabilité des appuis, peu d'investissement dans le volet social de la réinsertion, etc.), nombre d'éléments démobilisés par ces comités sont rentrés en brousse rapidement, le plus souvent dans une logique de « retour circulaire<sup>3</sup> ».

La question des ressources naturelles a également été traitée, mais de manière plus limitée, sur base d'expériences collectées dans le territoire de Kalehe, dans le domaine de la certification des sites et de la traçabilité des minerais. Nous avons montré que ces initiatives concourent à une formalisation des circuits d'écoulement des produits miniers et limitent – même partiellement – les opportunités de détournement des ressources par certains acteurs armés. Pour autant, leur impact sur la fraude et la conflictualité autour des sites est mitigé pour différentes raisons que nous détaillons dans la 1<sup>re</sup> partie du rapport.

La collecte des données a permis d'identifier un résultat traitant spécifiquement de la dynamique régionale, sous l'angle de la gestion des postes frontières, des flux transfrontaliers et de la cohésion sociale de part et d'autre des frontières.

En ce qui concerne la participation des jeunes et des femmes, nous avons montré que ces groupes ont été ciblés par de nombreux intervenants, mais généralement de manière ad hoc, relativement isolée ou déconnectée des processus plus larges et stratégiques de dialogue communautaire et politique. S'ils ont été associés, c'est généralement sur base de quotas qui ont garanti leur présence, mais non – faute de stratégies et d'appuis

<sup>3</sup> Vlassenroot (K.), Mudinga (E.), Musamba (J.). Retour circulaire: navigation entre la vie de civil et de milicien à l'est de la RDC, Groupe d'Etudes sur les Conflits et la Sécurité Humaine (GEC-SH), 2019.

spécifiques – leur participation active dans ces processus. Finalement, nous avons considéré le renforcement de la confiance et de la cohésion sociale intercommunautaire comme la principale contribution des organisations actives dans le secteur de la transformation des conflits. Dans les quatre zones d'évaluation, on constate

1. *Une réduction relative (et parfois très limitée) du phénomène de « globalisation » (i.e. un acte commis par individu devient imputable à l'ensemble de sa communauté) et*
2. *Un rétablissement des contacts et des échanges entre individus de communautés différentes, après des périodes relativement récentes de repli ou de rupture totale.*

Nous avons présenté plusieurs indicateurs qui illustrent ce changement (reprise des échanges commerciaux, reprise des mariages mixtes, plus forte mixité dans l'occupation spatiale des cités, etc.). Si nos interlocuteurs se sont très largement entendus pour considérer la multiplication des projets de paix comme l'un des principaux facteurs d'explication, les éléments de contexte ont également été évoqués comme un autre facteur explicatif majeur. Un certain nombre d'interlocuteurs établissent en effet un lien direct entre les dynamiques de rapprochement intercommunautaire et la réduction de l'intensité des conflits et des violences (sur laquelle les intervenants n'ont généralement qu'une emprise plus limitée). Et de suggérer que de manière générale les actions des ONG ne provoquent pas, mais capitalisent sur l'évolution positive d'un contexte conflictuel et sécuritaire donné. Leurs actions de cohabitation pacifique permettent alors d'en consolider les acquis.

En conclusion de la 1<sup>ère</sup> partie de ce rapport, nous considérons que les 17 résultats qui ont été identifiés dans le cadre de cette évaluation sont significatifs et montrent la capacité des organisations spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits de provoquer des changements au niveau individuel, relationnel, voir institutionnel dans certains cas, et cela dans un contexte politique et sécuritaire complexe et volatile.

## Principaux Enseignements

Pour autant, la collecte des données et les consultations menées au niveau local et provincial mettent en évidence un certain nombre de limites fondamentales et récurrentes. Elles sont traitées sous forme de enseignements dans la seconde partie du rapport.

Nous avons tout d'abord questionné les objectifs des interventions de transformation des conflits et constaté qu'elles sont généralement restées en périphérie des enjeux et des conflits majeurs. Nous avons évoqué à ce sujet les conflits de pouvoir, la question identitaire et de la nationalité, celle de la justice et de la réconciliation, l'activisme des groupes armés, les dilemmes sécuritaires et les dynamiques politiques dans lesquelles ils prennent généralement racines. Des organisations membres du GdR ont parlé de « lignes rouges » pour qualifier ces enjeux majeurs qui sont connus, qui ont été identifiés à de multiples reprises dans les analyses de conflits, mais sur lesquels les organisations se sont relativement peu positionnées, pour des raisons de sensibilité, de risques et/ou de mandat.

Nous avons ensuite évoqué la faible collaboration entre l'Etat et les organisations spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits. Au regard de la complexité des conflits, de leur caractère multi-niveau et de leur nature politique et sécuritaire, l'engagement de l'Etat congolais dans les processus de transformation des conflits, mais également dans le domaine des réformes institutionnelles, est une condition fondamentale de leur succès. Il est pourtant resté limité. Durant la période 2009-2015, les organisations de mise en oeuvre sont intervenues de manière relativement isolée, en l'absence de

tout cadre de collaboration stratégique et dans un contexte de très forte méfiance à l'égard des autorités. La situation a sensiblement évolué en 2016, suite au lancement de la 2<sup>e</sup> phase de l'ISSSS et au (re) positionnement du STAREC au centre de la stratégie et de son dispositif de mise en oeuvre, lequel a créé un cadre de planification commune et de coordination.

Plus récemment, certaines ONG ont placé leurs initiatives de dialogue sous le leadership de mécanismes/programmes du gouvernement (Mécanisme National de Suivi des Accord d'Addis Ababa (MNS) et STAREC), se mettant donc en retrait, dans un rôle d'assistance technique. C'est un changement relativement fondamental de la conception que ces ONG se faisaient de leur rôle et de leur collaboration avec le gouvernement congolais. C'est également le signe d'une certaine prise de conscience des limites auxquelles font face les processus de transformation des conflits lorsqu'ils sont mis en oeuvre par des ONG agissant seules ou de manière trop locale et isolée. Ceci étant dit, l'engagement actif de l'Etat dans les processus de transformation des conflits, l'harmonisation par les autorités des différents cadres de collaboration existants et leur renforcement technique restent des défis majeurs. Nous y revenons dans les recommandations.

Nous avons ensuite abordé les méthodologies et les niveaux d'intervention des organisations spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits. Elles ont développé ces 10 dernières années des approches combinant recherche-action participative et dialogue. Nous avons souligné et expliqué le caractère indispensable de la recherche participative (comme vecteur de conscientisation des parties prenantes et comme préalable à l'organisation de processus de dialogue ciblés, crédibles et inclusifs) et du dialogue (en tant que nouvel espace

négocié<sup>4</sup> au sein duquel les pratiques, les comportements et les positions des parties prenantes peuvent évoluer). Pour autant, ces processus souffrent de faiblesses importantes qui en limitent l'efficacité. Au-delà des modalités de mise en oeuvre de ces dialogues (durée, crédibilité des organisations, ancrage locale, flexibilité financière, etc.), nous avons noté trois principales difficultés :

- *Une mobilisation des communautés qui reste limitée faute d'un engagement soutenu des organisations au niveau le plus local ;*
- *Une emprise très limitée sur les acteurs et les élites politiques et sécuritaires qui exercent une influence majeure sur les dynamiques de conflit au niveau local ;*
- *Un leadership des processus de dialogue qui reste largement entre les mains des organisations de mise en oeuvre et un très faible engagement des autorités (dans la conduite des dialogues et, à fortiori, dans la mise en oeuvre des recommandations qui en sont issues).*

Autre enjeu majeur pour le secteur de la transformation des conflits : le rôle de la société civile, en tant que moteur de mobilisation et d'interpellation des autorités congolaises. Les OSC congolaises sont divisées sur des clivages identitaires et socio-politiques et semblent de plus en plus cantonnées dans un rôle d'exécution de projets, dans une logique de partenariats opérationnels et à court-terme. Ceci crée des effets d'opportunisme, fragilise leur crédibilité, leur positionnement et leurs capacités

d'innovation, mais limite également considérablement les capacités d'action collective de la société civile. Quelques initiatives ont été évoquées dans ce rapport et montrent le potentiel d'une société civile capable de parler d'une seule voix, de s'engager dans le champ politique et de se positionner comme interlocuteur crédible face aux autorités.

En ce qui concerne les modalités de mise en oeuvre des interventions, nous rapportons une très faible participation des parties prenantes dans la conception et la mise en oeuvre des projets, ainsi qu'une redevabilité insuffisante des intervenants à l'égard des autorités et des acteurs avec lesquels ils collaborent au niveau local et provincial. L'opacité dans la gestion des financements, des cas de malversations (rapportés dans l'ensemble des sites visités) et le caractère très répandu des « opérations-retours » sont d'autres facteurs qui expliquent les suspicions et la relative crise de confiance à l'égard des ONG et agences que nous avons constatées sur le terrain. Certains de nos interlocuteurs ont enfin évoqué le « Peace business » pour qualifier la répétition, sinon la multiplication de projets de transformation de conflits menés au niveau local et communautaire, de manière statique et routinière, sans réelle remise en question, ni prise de risque. Ces éléments constituent des freins importants à la mobilisation des acteurs locaux et communautaires (et à la sincérité de leur engagement) dans le cadre des projets et des processus de transformation des conflits, ce qui en limite considérablement l'efficacité.

Finalement, et de manière peut-être plus fondamentale, nous questionnons la nature même des réponses et des dispositifs de transformation de conflits qui ont été soutenus et financés ces 10 dernières années. Au regard de la nature des conflits dans l'Est de la RDC, des lignes

rouges évoquées plus haut et de leur complexité, il semble en effet irréaliste de considérer que des projets mis en oeuvre par des organisations (des ONG) puissent contribuer, seuls, à la transformation de dynamiques conflictuelles multidimensionnelles, multi-niveaux, profondément politiques et sécuritaires. Pour des raisons de stratégies, de vision, de risques ou de capacités, les organisations sont intervenues ces 10 dernières années

de manière relativement locale et isolée, dans les limites souvent très restrictives (et peu flexibles) de leurs projets. Si ces organisations ont un rôle central à jouer dans la transformation des conflits à l'Est de la RDC, il paraît essentiel de repenser leurs actions et leurs stratégies afin de les inscrire dans des cadres de collaboration institutionnelle et politique plus larges.



Village de Nyamitaba, Nord Kivu, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

<sup>4</sup> Morvan (H.) et Nzuveve (J-L.). *La paix à petits pas. Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'Est de la République Démocratique du Congo*. Londres, International Alert, 2010, p.52

## Recommandations

Partant de ces différentes analyses et des conclusions de l'évaluation, nous clôturons ce rapport en formulant nos recommandations. Elles sont synthétisées ci-dessous :

### ■ **Au Gouvernement de la RDC :**

Soutenir le développement d'une politique et d'une stratégie nationale en matière de paix et de réconciliation reposant sur une vision intégrée des enjeux en matière de sécurité, de transformation de conflits, de justice transitionnelle et de DDR(C) et susceptible d'offrir au Gouvernement et à ses partenaires un cadre stratégique commun pour la planification et la coordination de leurs actions.

### ■ **Aux organisations intervenant dans le secteur de transformation des conflits :**

Systématiser les analyses/recherches sur les conflits (et mobiliser les ressources techniques et financières nécessaires), cibler les causes et les facteurs majeurs de division et mettre en place les stratégies, les dispositifs de mise en oeuvre, les ressources, les alliances et des partenariats innovants multi-niveaux et multi-acteurs afin d'aborder ces enjeux de manière efficace et coordonnée (y compris au niveau régional).

### ■ **Au Gouvernement de la RDC :**

Développer une politique nationale de DDR décentralisée, à base communautaire :

- *Qui aborde de manière intégrée et holistique la question des groupes armés, des dilemmes sécuritaires et les dynamiques politiques et de conflit qui les sous-tendent,*
- *Qui renforce la convergence entre les actions de DDR et les programmes axés sur la gestion des ressources naturelles (minières en particulier) et*
- *Qui permette une révision des approches en matière de réinsertion/réintégration des ex-combattants (avec un focus sur les investissements structurants et le volet social et communautaire de la réinsertion).*

### ■ **Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

Développer, renforcer et systématiser les stratégies d'engagement des acteurs politiques et sécuritaires influents et délocalisés et leur mise sous pression politique, sociale et communautaire (voir également judiciaire).

### ■ **Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

Réviser et renforcer les approches de dialogue en :

- *Sortant d'une logique purement communautaire pour appréhender les dynamiques politiques et conflictuelles à tous les niveaux et leur interconnexion,*
- *En privilégiant des initiatives de négociation et de médiation entre un nombre restreint d'acteurs (les détenteurs d'intérêts) sur des enjeux précis et particuliers (par opposition au dialogue « grand-messe »),*
- *En investissant de manière robuste et innovante le champ des médias et de la communication stratégique (avec un focus sur les réseaux sociaux) et 4) en renforçant/systématisant la complémentarité et l'alignement entre investissements, création d'opportunités économique et dialogue.*

### ■ **Au gouvernement de la RDC, aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

(Re)placer les autorités et les services compétents au centre des processus et des mécanismes locaux de gouvernance foncière, éviter la substitution, mais conditionner les appuis techniques et matériels à l'engagement politique et financier des autorités de tutelle. Renforcer les actions de sensibilisation, d'assistance technique et de plaidoyer menées par certaines organisations de la société civile, au sein de la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF), dans le cadre de la réforme de la politique et de la loi foncières.

### ■ **Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

Renforcer les actions centrées sur l'émergence d'un leadership féminin et de jeunes au niveau communautaire et politique et faciliter les alliances et les mises en réseau. Prévoir des appuis et des ressources spécifiques afin de les préparer (coaching et de mentoring) en vue de leur participation active dans les processus stratégiques de paix, de dialogue et de réconciliation, à tous les niveaux.

■ **Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires internationaux :**

Sortir d'une logique de partenariat strictement opérationnel et à court-terme et (ré) investir dans le développement de nouvelles dynamiques collaboratives au sein de la société civile et dans le renforcement de ses capacités d'action collective dans le domaine de la paix.

■ **Aux bailleurs de fonds :**

Renforcer l'accès direct des organisations de la société civile aux financements, tout en mettant en place des stratégies de transfert de compétences et des dispositifs d'accompagnement technique et managérial adaptés.

■ **Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires internationaux et nationaux, en ce qui concerne la mise en oeuvre des projets :**

1. *Renforcer la communication, la transparence et la redevabilité à l'égard des autorités et parties prenantes locales et systématiser leur participation dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des projets,*
2. *Renforcer considérablement les organes et mécanismes de contrôle au sein des organisations, systématiser la mise en place au niveau local de mécanismes de plaintes et développer des stratégies adaptées pour limiter les risques liés aux « opérations-retours »,*
3. *Renforcer la sensibilité aux conflits dans le choix et la sélection des organisations partenaires et des zones d'intervention et*
4. *Renforcer considérablement la flexibilité des projets et des fonds alloués (selon des modalités à définir) pour réduire le caractère souvent figé et peu réactif des interventions de transformation des conflits.*

# Executive Summary

## *The Conflict Transformation Sector in the Democratic Republic of Congo*

Conflict transformation interventions have multiplied in the Eastern part of the Democratic Republic of Congo (DRC) over the last ten years. Congolese civil society organisations (CSOs) have specialised in this domain. An increasing number of international non-governmental organisations (INGOs) and UN agencies have positioned themselves in the sector. It is also a priority for many donors, particularly within the framework of the International Security and Stabilisation Support Strategy (ISSSS).

Conflict transformation as a field of intervention (beyond conflict sensitivity as a cross-cutting tool) brings together diverse organisations. Their thematic objectives (such as dialogue, land governance, security) reflect the complex and deeply inter-connected conflict dynamics in Eastern DRC. This diversity makes evaluating the conflict transformation sector particularly complex. However, it is highly necessary.

During the ten-year period under study in this evaluation, the situation in areas reached by conflict transformation interventions in North and South Kivu has remained chronically unstable. The population continues to be exposed to major and persistent security risks. Armed groups – even if fragmented – remain active in the areas,

in a context of security dilemmas and largely unchanged local conflict dynamics.

In light of this, the evaluation was guided by the key question: what have conflict transformation interventions contributed to this context? What have they been able to change, individually and collectively? What were limitations for change and what lessons can be learned?

## A Collaborative Evaluation Process

Funded by Sida and coordinated by the Life & Peace Institute (LPI), this evaluation was carried out with the support of a Reference Group (RG) bringing together fifteen national and international organisations specialised in the field of conflict transformation and active in North and South Kivu. STAREC<sup>1</sup> also participated. As part of this collaborative approach, the RG worked with the evaluators in designing the methodology, conducting data collection, analysing data and sharing of findings in evaluation sites.

The evaluation chose the qualitative approach of Outcome Harvesting. Data collection took place in December 2019 and January 2020 in four main areas/territories in North and South Kivu (Uvira, Kalehe, Masisi and Rutshuru)<sup>2</sup>: 23 localities were reached and 955 people (34% of which were women) were consulted in groups or individually. Around thirty political actors (Provincial Ministers, Directors of Cabinet, Deputies, etc.) were also interviewed at the provincial level to shed light on these institutional perspectives on conflict transformation interventions and their results. The data collected was analysed in February 2020 during a four-day workshop in Bukavu with members of the RG, representatives of the UN Stabilization Support Unit (MONUSCO), STAREC (North Kivu, South Kivu and Ituri), UN Habitat and the Gesellschaft für International Zusammenarbeit (GIZ). The process concluded with a cycle of restitutions which had initially been planned for April and May 2020, but

had to be postponed to November 2020 in response to the Covid-19 situation. The evaluation findings are informed by the conclusions of the analysis workshop and the contributions of the local actors consulted during these restitutions.

<sup>1</sup>The National Programme for Stabilisation and Reconstruction of the Zones emerging from armed conflict (STAREC) was created in 2009, replacing Programme Amani (stemming from the Goma Accords of 2008). STAREC is placed under the authority of the Ministry of Plan and supported by the International Support Strategy for Stabilisation and Security (ISSSS) in North Kivu, South Kivu and Ituri.

<sup>2</sup> Respondents from some locations in Fizi and Walungu territory were also engaged in the data collection process.

## The Results of Conflict Transformation in North and South Kivu

During the evaluation process, we identified 18 outcomes (i.e. key contributions to the transformation of conflict dynamics in the areas reached by the evaluation). They are described, contextualised and analysed in the first part of this report.

First and foremost, we report a significant reduction of social tensions on community level through the setting-up of extra-judicial mediation mechanisms and the negotiated and peaceful resolution of a significant number of local and inter-individual conflicts, mainly connected to land. Organisations have invested significantly in addressing such land-related conflicts. However, these interventions have had little effect on their number and recurrence, because the underlying causes of these conflicts were left unaddressed. Due to the lack of institutionalisation, their sustainability is challenged. Further, the capacity of the mechanisms and committees to deal with complex land conflicts – a major source of violence and instability – has remained limited. Some organisations have worked on such complex land conflicts, conducting direct mediation initiatives, sometimes with success. However, these interventions have remained ad-hoc in nature and to a large extent dependent on the availability of funding. The issue of land inequalities and large concessions has also been addressed in North Kivu. Based on dialogue processes, local arrangements strengthened the access of small producers to land through sharecropping however without contributing to enhanced land tenure security or equitable land distribution. These experiences show the potential of negotiated approaches used by conflict transformation practitioners. They also highlight limitations in a context

where the balance of power between landowners and farmers has remained largely unchanged, and where the involvement of political-security elites in land speculation and the absence of a regulatory framework (and enforcement of existing provisions) prevent any form of legal response. In South Kivu, Congolese CSOs are engaged on the issue of land tenure security for rural and customary land and the organisation of the livestock sector as a means of preventing conflicts between farmers and livestock breeders. Their research and dialogue processes have created a dynamic of legitimacy, from which local governance arrangements and mechanisms have been developed. However, the implementation of these mechanisms has remained limited. From this analysis we conclude the following:

- *The leadership of the authorities in governance processes is critical (as opposed to NGO-driven initiatives, in which the authorities are involved without a strong role or control).*
- *The complementarity between legitimacy and legality is a fundamental condition for the effectiveness and sustainability of these local governance mechanisms.*
- *There is a need for stronger policy engagement of civil society geared towards influencing the development and implementation of legal mechanisms and public policies that provide structural responses to the underlying causes of land conflicts. In this regard, we have referred to the engagement of some CSOs*

*in the process of reforming the Land Code, emphasising its potential and importance.*

We also discussed results connected to establishment of local security governance mechanisms in almost all the areas reached through the evaluation process. The aim of these interventions is to expand decision-making spaces, to rebuild trust between the security services and the populations and to lay the foundations for mutual accountability. The evaluation shows that these mechanisms constitute new spaces in which the grievances of the populations can be addressed, and we provide several examples from the different sites visited. However, their action is generally confined to the most local aspects of security management. They are hardly able to influence the structural causes of insecurity, the nature of security governance in the DRC and the patrimonial and clientelist networks which are the main driving forces behind it. In the four areas under study, local committees for the sensitisation of armed groups have also been set up, with interesting results in terms of reducing harassment of populations and demobilising certain armed group members. We detail and contextualise these outcomes in the report. We also qualify them: the engagement of these committees often remains very local and punctual, without any influence on the sponsors of the armed groups they target. Moreover, the committees have little or no effect on security dilemmas, which explains – in part – why the number of demobilised members (and the number of weapons collected) remains low. Many of the armed group members demobilised by these committees have returned to armed groups quickly, most often in a logic of “circular return”<sup>3</sup>. This is largely due to the dysfunctions of the national policy for Disarmament,

Demobilisation and Reintegration (DDR) and the limitations of the reintegration projects implemented by NGOs (limited target group, short duration of projects, lack of adaptability of support, little investment in the social aspect of reintegration, etc.).

The issue of natural resources has also been explored, although to a lesser extent, based on experiences collected in Kalehe territory focusing on site certification and mineral traceability. These initiatives contributed to formalise the channels for the sale of mining products and reduce – even if only partially – opportunities for the diversion of resources by certain armed actors. As we detail in the first part of the report, their impact on fraud and conflict around the sites is nevertheless mixed. Data collection also shed light on one outcome in terms of addressing regional conflict dynamics, looking at engagement around the management of border posts, cross-border flows and social cohesion on both sides of the borders.

Another theme explored was the participation of young people and women. While many interventions targeted these groups, they generally did so in an ad-hoc manner, and relatively disconnected from the broader and strategic processes of community and political dialogue. If women and young people have been involved, this was usually based on quotas that ensured their presence, however without enabling their active, meaningful participation in these processes in the absence of specific strategies of support.

Finally, as the evaluation shows, strengthening trust and social cohesion within and between communities is the main contribution of conflict transformation organisations. In the four evaluation zones, we observe:

- *A relative (and sometimes very limited) reduction in the phenomenon of ‘globalisation’ (i.e. an act committed by an individual is attributed to his or her community as a whole) and*
- *A re-establishment of contacts and exchanges between individuals from different communities, after relatively recent periods of withdrawal or total breakdown of relations*

Several indicators illustrate this change (such as resuming commercial exchanges, mixed marriages, spatial mixity in some villages and cities. While our interlocutors were generally in agreement that peacebuilding projects were one of the main explanatory factors, contextual

developments were considered another critical contributor. In fact, a certain number of interlocutors established a direct link between the dynamics of inter-community rapprochement and the reduction of the intensity of conflicts and violence (over which peacebuilding actors generally have only a weak influence). This suggests that, in general, NGO engagement did not cause, but capitalise on the positive evolution of a given conflict and security context. Their work on peaceful cohabitation then makes it possible to consolidate social cohesion.

Concluding from this analysis, we consider that the 18 outcomes identified by this evaluation are significant. They show the capacity of conflict transformation organisations to bring about changes at individual, relational and in some cases even institutional level, in a complex and volatile political and security context.



Village de Nyamitaba, Nord Kivu, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

<sup>3</sup> Vlassenroot (K.), Mudinga (E.), Mutamba (J.), *Retour circulaire: navigation entre la vie de civil et de milicien à l'est de la RDC*, Groupe d'Études sur les Conflits et la Sécurité Humaine (GEC-SH), 2019.

## Key Insights and Lessons

These critical contributions need to be seen in light of several fundamental and recurring limitations which have been highlighted during data collection and consultations conducted at the local and provincial levels. These are analysed in-depth in the Part 2 of the report.

Firstly, we questioned the objectives of conflict transformation interventions and noted that they have generally targeted issues on the periphery of the key conflict-driving factors: power conflicts, the question of identity and nationality, the question of justice and reconciliation, the activity of armed groups, security dilemmas and the political dynamics in which they are anchored. Some member organisations of the RG have spoken of 'red lines' to describe these issues. Despite having been identified repeatedly in conflict analyses, organisations have rarely sought to address them directly, for reasons of sensitivity, associated risks and/or mandate.

The weak collaboration between the state and conflict transformation organisations is another area limiting success in transforming conflict. The involvement of the Congolese state in conflict transformation processes – and importantly institutional reforms – is a vital condition for the effectiveness and sustainability of conflict transformation efforts, as the conflicts are strongly influenced by political and security factors and operate across levels. Between 2009-2015, in the absence of any functioning collaboration framework and in a context of strong mistrust towards the authorities, implementing organisations intervened relatively independently from

government actors. The situation changed significantly in 2016, following the launch of the 2nd phase of the ISSSS, which also (re)positioned STAREC at the centre of the strategy and its implementation mechanism. This created a framework for joint planning and coordination.

More recently, some NGOs have placed their dialogue initiatives under the leadership of government mechanisms/programmes (Addis Ababa National Monitoring Mechanism (MNS) and STAREC), thus taking a back seat and playing a technical assistance role. This approach represents a shift in the conception that these NGOs have of their own role and their collaboration with the Congolese government. It is also a sign of an awareness of the limits faced by conflict transformation processes when implemented by NGOs alone, having a solely local scope, and being implemented in an isolated manner. However, it should also be noted that the active involvement of the state in conflict transformation processes stays a major challenge. Authorities need to harmonise existing frameworks for collaboration and develop their technical capacity for engagement. The recommendations will detail further what is needed to progress in this area.

We also discussed the methodologies and levels of intervention of conflict transformation organisations. Over the last 10 years, organisations have particularly developed approaches combining participatory action research and dialogue. Participatory research remains critical for conflict transformation processes – and serves as a vector for increasing stakeholder awareness and prepares for targeted, credible and inclusive dialogue processes. Dialogue functions as a new negotiated space<sup>4</sup>

within which the practices, behaviours and positions of stakeholders can shift. Dialogue functions as a new negotiated space within which the practices, behaviours and positions of stakeholders can shift. However, these processes are characterised by significant weaknesses limiting their effectiveness. Beyond implementation modalities (duration, credibility of implementing organisations, local anchoring, financial flexibility, etc.), we have noted three main challenges in dialogue approaches:

- *The mobilisation of communities remains limited, because of the lack of sustained engagement of intervening organisations at the most local level;*
- *The weak impact on the political and security actors and elites who have a major influence on the dynamics of conflict at the local level;*
- *Process leadership is largely held by intervening organisations, while the authorities show a low level of engagement (in dialogues and in the implementation of the resulting recommendations).*

Another major issue is the role of civil society. While well placed to function as an engine of mobilisation for conflict transformation and to hold Congolese authorities accountable, Congolese CSOs are divided along identity and socio-political lines. Further, they seem increasingly confined to a project implementation role, in a logic of operational and short-term partnerships. Creating opportunistic effects, this weakens CSOs credibility, their positioning and capacity for innovation, and considerably weakens civil society's capacity for collective action. A few

initiatives mentioned in this report show the potential of civil society – if speaking with one voice, engaging in political processes and functioning as a credible interlocutor with the authorities.

We also explored how conflict transformation initiatives are implemented and what limitations are created through these modalities. Generally, respondents reported a very low level of stakeholder participation in the design and implementation of projects, as well as insufficient accountability of intervening organisations vis-à-vis the authorities and other actors they collaborate with at the local and provincial level. Lack of transparency in the management of funding, cases of misappropriation of funds (reported in all the sites visited) and the widespread nature of 'return operations' are other factors which explain the suspicions and the relative crisis of confidence towards NGOs and agencies which we observed during data collection. Finally, some of our interlocutors referred to 'peace business' to describe the repetition, or multiplication, of conflict transformation projects carried out at local and community level in a static and routine manner, without any real questioning or risk-taking. These elements constitute major obstacles to the mobilisation of local and community actors (and to the sincerity of their engagement) in the framework of conflict transformation projects and processes, which considerably limits their effectiveness.

Finally, and perhaps most fundamentally, the nature of the responses and conflict transformation mechanisms that have been supported and financed over the last 10 years need to be called into question. The projects implemented by civil society organisations cannot alone contribute to the transformation of multidimensional, multi-level, deeply political and security-based conflict dynamics. The organisations – because of their strategy, vision, risk or capacity – have largely intervened in a relatively local and

<sup>4</sup> Morvan (H.) et Nzweve (J-L.). *La paix à petits pas. Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'Est de la République Démocratique du Congo*. Londres, International Alert, 2010, p.52

isolated manner, within the limited scope of their project and lacking flexibility. While these organisations have a central role to play in conflict transformation in Eastern DRC, rethinking their actions and strategies to place them within broader institutional and political collaboration frameworks is essential.



---

Village de Nyamitaba, Nord Kivu, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

## Recommendations

Based on key findings and conclusions of this collaborative evaluation process, the following recommendations for future conflict transformation practice and policy were developed:

### ■ **To the Government of the DRC:**

Support the development of a national policy and strategy for peace and reconciliation based on a joint understanding of the critical issues in terms of security, conflict transformation, transitional justice and (community-based) DDR. Such a policy and strategy would provide the government and its partners with a common strategic framework for planning and coordinating their actions.

### ■ **To organisations working in the conflict transformation sector:**

Systematise conflict analysis/research (and mobilise the necessary technical and financial resources for doing so), target the major causes and factors of division and put in place the strategies, implementation mechanisms, resources, alliances and innovative multi-level and multi-stakeholder partnerships to address these issues in an effective and coordinated manner (including at the regional level).

### ■ **To the Government of the DRC:**

Develop a decentralised, community-based national DDR policy. The policy should

- *Address the issue of armed groups, security dilemmas and their underlying political and conflict dynamics in an integrated and holistic manner,*
- *Strengthen the convergence between DDR actions and programmes focused on the management of natural resources (especially mining) and*
- *Allow for a review and adaptation of approaches to the rehabilitation/reintegration of ex-combatants (with a focus on structural investments and the social and community aspects of reintegration).*

### ■ **To donors and their partners:**

Develop, strengthen and systematise strategies for engaging influential and delocalised political and security actors and employing political, social and community pressure (as well as judicial) to change their behaviour and actions.

### ■ **To donors and their partners:**

Review and strengthen approaches to dialogue by

- *Moving away from a purely community-based approach in order to address the political and conflict dynamics at all levels including their interconnection,*
- *Prioritising initiatives for negotiation and mediation between a limited number of actors (those with high interest/stake in the issue) on specific issues (in contrast to broad-based community dialogue),*
- *Investing in media and strategic communication (with a robust and innovative approach, focusing on social media) and*
- *Strengthening and systematising the complementarity and alignment between investments, creating economic opportunities and dialogue initiatives.*

### ■ **To the government of the DRC, donors and their partners:**

(Re)place the competent authorities and services at the centre of local land governance processes and mechanisms, avoid substitution, but make technical and material support conditional on the political and financial engagement of the supervising authorities on higher level. Strengthen civil society organisations actions in awareness-raising, technical support and advocacy actions and the National Land Reform Commission (CONAREF) within the framework of the reform of the land policy and law.

### ■ **To donors and their partners:**

Strengthen actions focused on the emergence of women and youth leadership at the community and political levels and facilitate networking and alliance building. Provide specific support and resources to prepare women and youth (through coaching and mentoring approaches) for their active participation in strategic peace, dialogue and reconciliation processes at all levels.

■ **To donors and their international partners:**

Move away from a strictly operational and short-term partnership logic and (re) invest in the development of new collaborative dynamics within civil society and in the strengthening of civil society capacities for collective action for transforming conflict.

■ **To donors:**

Strengthen Congolese civil society organisations' direct access to funding, while supporting capacity development and ensuring adequate technical and management support.

■ **To donors and their international and national partners, with regards to project implementation:**

- *Strengthen communication, transparency and accountability towards local authorities and stakeholders and systematise their participation in the design, implementation and monitoring of projects,*
- *Substantially strengthen monitoring bodies and mechanisms within organisations, systematise the establishment of complaints mechanisms at local level and develop appropriate strategies to limit the risks associated with 'return operations',*
- *Enhance conflict sensitivity in the choice and selection of partner organisations and areas of intervention and*
- *Considerably increase the flexibility of projects and funds provided (according to modalities to be defined) to reduce the often static and unresponsive nature of conflict transformation interventions.*

# Introduction

Les interventions de transformation de conflits se sont multipliées ces dix dernières années dans l'Est de la RDC : des organisations de la société civile congolaise se sont spécialisées dans le domaine, un nombre de plus en plus important d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et d'agences onusiennes se sont positionnées dans le secteur, lequel est prioritaire pour de nombreux bailleurs de fonds, notamment dans le cadre de la Stratégie Internationale d'Appui à la Sécurité et à la Stabilisation (ISSSS).

La transformation de conflits constitue un champ d'intervention à part entière (au-delà de la transversalité de la sensibilité aux conflits) qui regroupe des organisations très diverses, dont les objectifs thématiques (dans le domaine du dialogue, du foncier, de la sécurité, etc.) sont à l'image des dynamiques de conflits dans l'Est de la RDC : multiples et profondément interconnectés. Les priorités de ces organisations et les théories de changement qui les sous-tendent varient également fortement<sup>5</sup>.

Cette diversité rend l'évaluation du secteur de la transformation des conflits dans son ensemble particulièrement complexe. Pour autant, elle paraît indispensable.

Un constat s'impose en effet : durant la période de 10 ans considérée dans le cadre de cette évaluation, la situation dans les zones couvertes par les interventions de transformation des conflits au Nord et au Sud Kivu est restée globalement et chroniquement instable. La documentation disponible sur le sujet le confirme amplement. Les populations sont encore exposées à des

risques sécuritaires majeurs et récurrents, les groupes armés – même fragmentés – y restent actifs, dans un contexte de dilemmes sécuritaires et de dynamiques locales de conflit largement inchangé.

Face à ce cela, quel bilan tirer des interventions de transformation des conflits mises en oeuvre dans la région ? Qu'ont-elles permis de changer individuellement et collectivement ? Quelles ont été leurs principales contributions ? Mais aussi, quelles ont été leurs limites et quelles leçons en tirer ? Ce sont les questions clés qui ont justifié et guidé cette évaluation<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Des intervenants considèrent la dimension individuelle des conflits et la cohésion sociale au niveau local. Certains travaillent sur les dynamiques intra et intercommunautaires de conflit autour du pouvoir, de la terre et des identités (dimension relationnelle) et ciblent – dans un nombre plus restreint de cas – la question des groupes armés et des dilemmes sécuritaires. Finalement, certains de ces intervenants – plus rares – envisagent également la transformation de conflits sous l'angle de la gouvernance politique et institutionnelle dans laquelle les dynamiques de conflits au niveau local prennent racine.

<sup>6</sup> Les critères et les questions d'évaluation sont présentées dans la matrice d'évaluation (Annexe 1).



Lac Kivu, Bukavu, Sud Kivu, juillet 2016 @ Alexis Bouvy

# Méthodologie

L'évaluation « Collaborative Learning from the Bottom-up: Identifying lessons from a decade of peacebuilding in North and South Kivu through 'bottom-up evaluation' » a été lancée en septembre 2019 par le Life & Peace Institute, avec l'appui de Sida.

Elle poursuit un double objectif :

1. Identifier, analyser et interpréter les résultats des interventions de transformation de conflits menées au Nord et au Sud Kivu entre 2009 et 2019 par les ONG internationales et nationales et les agences onusiennes spécialisées dans le domaine de la paix et évaluer sur cette base la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité de ces interventions.
2. Tirer des leçons, formuler des recommandations et les diffuser largement auprès des autorités, des organisations/institutions spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits et de la communauté des bailleurs de fonds afin de contribuer à un renforcement de la qualité, de l'impact et de la durabilité des interventions de transformation de conflits en RDC.

Cette évaluation a été menée dès son lancement dans une logique collaborative. En septembre 2019, lors d'un atelier organisé à Bukavu, un Groupe de Référence (GdR) réunissant quinze organisations nationales et internationales actives au Nord et au Sud Kivu<sup>7</sup> et spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits a été constitué afin d'accompagner l'équipe d'évaluateurs dans la conception de la méthodologie, la collecte des données et leur analyse<sup>8</sup>. La participation de ces organisations à chacune des étapes de l'évaluation a permis d'orienter l'exercice et d'approfondir les analyses sur base des expériences et des connaissances de chacune d'elles. Le programme STAREC a été associé au GdR, en qualité d'observateur.

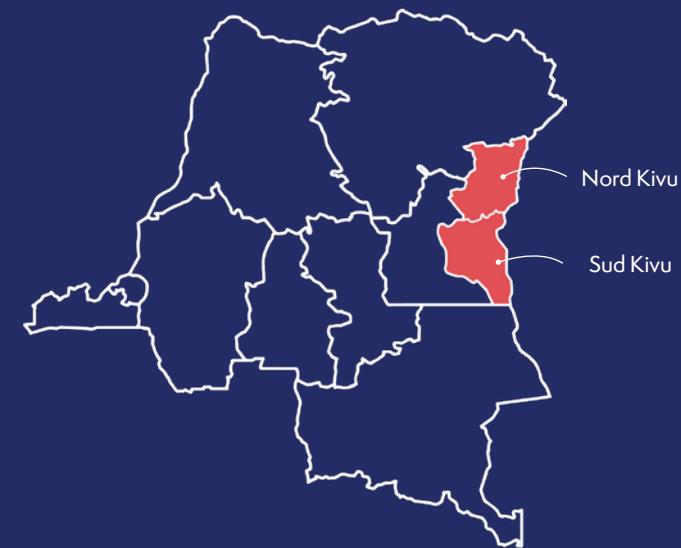
L'évaluation utilise l'approche qualitative de Outcome Harvesting<sup>9</sup>. Elle se concentre d'abord sur l'identification des résultats et des changements dans une zone donnée, de manière ouverte (sans lien avec une organisation ou un programme particulier), pour ensuite les interpréter, les analyser et répondre à des questions d'évaluation. L'évaluation s'est déroulée en neuf principales étapes.

organisations spécialisées ; 3) leur large diffusion, au niveau local, national et international ».  
<sup>9</sup> « Outcome Harvesting is a monitoring and evaluation approach inspired by Outcome Mapping and utilisation-focused evaluation. This method collects evidence of what has been achieved in the programme or project area and works backwards to determine whether and how the intervention contributed to the change. It differs from other evaluation methods that start with predetermined outcomes and measure progress towards them. » See: Wilson-Grau, R. (2015) Outcome Harvesting. Better Evaluation, [http://betterevaluation.org/plan/approach/outcome\\_harvesting](http://betterevaluation.org/plan/approach/outcome_harvesting)

<sup>7</sup> International Alert, Interpeace, Search for Common Ground (SFCG), ZOA, Life & Peace Institute (LPI), Solidarité des femmes activistes pour la défense des droits humains (SOFAD), Action pour le Développement et la Paix Endogènes (ADEPAE), Réseau d'Innovation Organisationnelle (RIO), Action pour la Paix et la Concorde (APC), Union Paysanne pour la Développement Intégral (UPDI), CARITAS, Dynamique des Femmes Juristes, Lucha, Pole Institute, Save Communities in Conflicts (SCC).

<sup>8</sup> L'objectif de ce GdR a été formulé de la manière suivante : « Accompagner l'évaluation depuis sa conception et tout au long de sa mise en oeuvre afin de renforcer : 1) la pertinence et la qualité de ses conclusions et des recommandations formulées ; 2) leur appropriation et leur utilisation par les

## Une évaluation « ascendante » Les participants



23  
Localités<sup>10</sup>

atteintes au cours du processus.



955  
Participants engagés



34%  
Femmes



Catégories d'acteurs :  
 Autorités locales politico-administratives et sécuritaires;  
 Représentants/membres de structures locales de paix;  
 Membres de la communauté (non membres des structures de paix);  
 Des femmes leaders ;  
 Des jeunes leaders.



30  
Acteurs politique au niveau provinciale

<sup>10</sup>Au Sud-Kivu (Kamanyola, Luberizi, Sange, Kigoma, Lemera, Uvira, Kalehe Centre, Nyabiluwe, Minova, Numbi-Ziralo, Bitale-Bunyakiri, Minembwe, Bijombo). Au Nord Kivu (Nyamitaba, Kalembe, Burungu, Kitshanga, Mweso, Kiwanja, Rutshuru, Jomba, Kisigari et Rugari).

# Les étapes du processus d'évaluation



<sup>11</sup> Voir la liste des documents consultés dans la section Bibliographie.

<sup>12</sup> Plaine de la Ruzizi, Moyens et Hauts Plateaux d'Uvira ; Kalehe (littoral, Hauts Plateaux et Bunyakiri); Chefferie de Bashali (Masisi); Chefferie de Bwisha (Rutshuru).

<sup>13</sup> A Uvira, Bukavu, Minova, Goma, Kitshanga, et Rutshuru. Au total, 162 personnes ont participé à ces échanges.

Les changements/résultats qui sont présentés dans ce rapport sont ceux qui ont pu être triangulés et confirmés :

- *Sur le terrain tout d'abord grâce à la multiplication des FGD par site et la représentativité des profils et des intérêts réunis dans ces différents groupes. Les témoignages collectés dans un groupe ont été croisés avec ceux obtenus dans d'autres, mais ont également été traités lors d'entretiens individuels d'approfondissement menés avec des acteurs clés, identifiés localement.*
- *Avec les organisations de mise en oeuvre ensuite, au niveau provincial. L'atelier d'analyse participative avec une vingtaine d'organisations spécialisées a permis de discuter des principaux résultats des interventions et de leurs limites, telles qu'identifiées sur le terrain, de les compléter, de les contextualiser, de les interpréter et de formuler collectivement des conclusions et de recommandations.*
- *Les données collectées ont une dernière fois été discutées et précisées avec une dizaine de personnalités (experts, consultants, coordinateurs d'ONG), consultées par l'équipe d'évaluation avant le lancement de la phase de rapportage afin de croiser et d'approfondir certaines analyses.*

Face à la multitude des témoignages et des changements rapportés (parfois de manière très localisée et individuelle),

nous avons cherché à regrouper ces données au sein d'un nombre plus restreint de résultats/contributions significatives à la transformation des conflits dans les quatre zones, autour desquels nous avons structuré notre analyse.

Dans ce rapport, nous en présentons et en analysons 17. L'évaluation n'a pas vocation à présenter une liste exhaustive des résultats atteints entre 2009 et 2019 par l'ensemble des intervenants de la transformation des conflits, dans l'ensemble du Nord et du Sud Kivu. Nous avons procédé par échantillonnage dans la sélection des zones et dans la composition du GdR. Nous considérons que les critères de sélection des zones<sup>14</sup>, le nombre de personnes consultées et la réunion au sein du GdR de 15 organisations spécialisées permettent de garantir la crédibilité des conclusions, leur relative généralisation, ainsi que l'applicabilité de certaines d'entre elles à d'autres zones non directement ciblées.

Ce rapport se structure en deux parties. Dans la première, nous présentons et décrivons les principaux résultats identifiés (« les contributions significatives à la transformations des conflits »). Ces résultats sont regroupés en quatre catégories qui correspondent aux quatre dynamiques de conflit identifiées dans le cadre de la Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation dans l'Est de la RDC :

- *Mobilisation autour de la terre et de l'identité,*
- *Dilemmes sécuritaires,*
- *Dynamique régionale et*
- *Ressources naturelles<sup>15</sup>.*

<sup>14</sup> Critère 1 : présence et représentation des principales dynamiques de conflit : mobilisation autour de la terre et de l'identité, dilemme sécuritaire, dynamique régionale, ressources naturelles. Critère 2 : équilibre entre des zones à forte/faible concentration d'interventions dans le domaine de la transformation des conflits. Critère 3 : faisabilité (évaluation des contraintes sécuritaires et logistiques).

<sup>15</sup> Pour plus d'information sur les dynamiques de conflit et sur leur profonde interconnexion, voir le document de stratégie ISSS, p.4. [https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/1\\_issss\\_2013-2017\\_document\\_entier\\_-\\_copy.pdf](https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/1_issss_2013-2017_document_entier_-_copy.pdf).

Dans la seconde partie du rapport, nous interprétons et analysons ces résultats et présentons un certain nombre d'enseignements (leçons apprises) qui peuvent être tirés des interventions de transformations des conflits menées au Nord et au Sud Kivu entre 2009 et 2019.

Sur cette base, en intégrant les résultats du cycle de restitution organisé au Nord et au Sud Kivu en novembre 2020, nous concluons et formulons des recommandations grâce auxquelles renforcer la pertinence, l'efficacité, la durabilité et l'efficience de ces interventions.



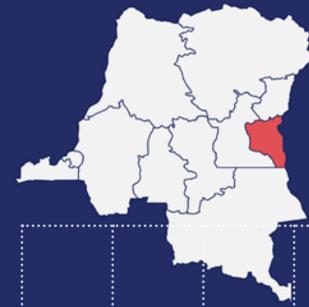
Sud Kivu @ Francois van Lierde

# Nord Kivu



Nord

# Sud Kivu



Nord

# Les Résultats des Interventions de Transformation des Conflits

Dans cette section, nous présentons et contextualisons 18 résultats ou contributions majeures à la transformation des conflits dans les zones ciblées par cette évaluation.

Pour chaque résultat, nous identifions les parties prenantes, interprétons les processus de changement et analysons les contributions spécifiques des ONG internationales et nationales et des agences onusiennes spécialisées dans le domaine de la paix.



Bureau de PACODEFI à Rutshuru, Nord Kivu, une association Congolaise pour la promotion des femmes et l'égalité du genre, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

## Mobilisation autour de la Terre, du Pouvoir et des Identités

Dans cette section, nous regroupons, catégorisons et présentons les résultats « collectés » en considérant les principaux enjeux qui sont apparus – au fur et à mesure de la collecte et de l'analyse des données – comme centraux et récurrents dans une ou plusieurs des 4 zones ciblées. Nous en considérons trois : la gouvernance et les conflits fonciers, les conflits intra-intercommunautaires, la manipulation des identités et la cohésion sociale, la participation des femmes et des jeunes dans les processus de transformations des conflits.

### La gouvernance et les conflits fonciers

#### ■ La médiation des conflits fonciers interindividuels

##### Résultat 1 (toutes les zones) :

Réduction de la conflictualité au sein des communautés grâce à la mise en place de mécanismes de médiation des conflits fonciers interindividuels.



On observe la mise en place par de nombreux intervenants de mécanismes extra-juridictionnels (ou modes alternatifs) de résolution des conflits, dans la totalité des 23 localités visitées au Nord et au Sud, ainsi que leur forte concentration dans les zones les plus accessibles. Ces mécanismes sont généralement inclusifs dans leur composition (d'un point de

vue communautaire et de genre), fonctionnent sur base du volontariat et recourent à la médiation ou à la conciliation pour la résolution de conflits essentiellement fonciers<sup>16</sup>, mais également familiaux et/ou économiques.

Dans un contexte de profonde insécurité institutionnelle –

<sup>16</sup> Sur base des consultations, nous estimons à environ 60% la proportion de conflits liés à la terre parmi l'ensemble des conflits traités par ces mécanismes extra-juridictionnels.

liée en partie à la suppression des Tribunaux coutumiers et aux profonds dysfonctionnements de l'appareil judiciaire (clientélisme, faible accès, problème de corruption, etc.<sup>17</sup>) – ces mécanismes extra-juridictionnels comblent un vide et répondent à un besoin largement exprimé par nos interlocuteurs sur le terrain.

Le fort niveau d'utilisation de ces mécanismes, constaté dans tous les sites, tient à la gratuité du service, à la légitimité et à la représentativité de leurs membres (généralement désignés par les communautés elles-mêmes), ainsi qu'à des modes négociés de résolution des différends, qui s'inspirent de la coutume et privilégient la restauration et la cohésion sociale<sup>18</sup>. Les témoignages collectés sur le terrain sont largement convergents et permettent d'établir que ces mécanismes ont contribué à une réduction significative de la conflictualité et des tensions dans le corps social et à la prévention de certaines violences (i.e. escalade de certains conflits individuels, règlements de compte, etc.), grâce à la résolution négociée et pacifique d'un nombre important de conflits locaux et interindividuels.

Pour autant, ils souffrent de plusieurs limites :

1. Ces mécanismes agissent essentiellement sur les conflits interindividuels, lesquels sont relativement secondaires au regard des principales sources de la violence<sup>19</sup>. Leur emprise sur les conflits fonciers complexes reste par contre très limitée. A titre d'exemple : Les membres de Comités de Médiation (CDM) de Kalehe ont évoqué leur impuissance face aux conflits qui opposent les populations des Hauts Plateaux aux réfugiés rwandophones (essentiellement tutsis) qui rentrent en RDC de manière progressive depuis 1998. Les droits fonciers sur certaines grandes concessions sont

l'objet de profondes contestations, lesquelles s'inscrivent dans des dynamiques historiques, sécuritaires et régionales. Ces conflits alimentent une instabilité et une violence chronique dans la zone. Ils restent totalement hors de portée des CDM.

2. Ces sont des mécanismes réactifs. S'ils permettent, dans certains cas, de réduire les risques d'escalade d'un conflit foncier interindividuel, ils ne ciblent que les conséquences de ces conflits et n'ont donc que peu d'effet sur leurs causes, leur nombre et leur récurrence.
3. La durabilité des comités de médiation est généralement très faible et est étroitement liée à la disponibilité des fonds. Des témoignages montrent toutefois que les capacités constituées restent dans la communauté : certains membres des comités – reconnus pour le travail et leur crédibilité – sont alors sollicités et poursuivent les médiations, sur une base individuelle. Les comités qui sont parvenus à rester actifs sur de longues périodes (quelques cas identifiés au Nord et au Sud Kivu) sont soit associés à l'Eglise catholique, soit mis en place et appuyés par des ONG locales fortement spécialisées, permanentes dans leur zone d'intervention et ayant, de ce fait, réussi à assurer un appui technique et financier relativement stable et cohérent.
4. La durabilité des actes de médiation (hors projet et, a fortiori, dans l'hypothèse où la structure de médiation disparaît) est un autre défi majeur. Dans certains cas, les actes de médiation sont signés par le chef de localité et/ou de groupement ce qui peut limiter le risque que ces actes soient remis en cause par l'une des parties. Certaines organisations, plus rares, ont cherché à recourir

aux jugements d'expédient, mais avec des effets limités (étant donné les coûts associés et la durée limitée des projets).

5. On note une forte concentration le long des axes accessibles<sup>20</sup>, une faible coordination entre les organisations d'appui, une importante dispersion des moyens ainsi qu'un certain effet d'opportunisme que la multiplication de ces comités entretient<sup>21</sup>. Les exemples d'organisations capitalisant sur les structures mises en place par d'autres sont excessivement rares. On constate toutefois une collaboration de fait au niveau local, entre les comités eux-mêmes (référencement des cas, actions collectives face à des conflits plus complexes).
6. Au Nord Kivu, certains mécanismes de médiation sont placés sous la responsabilité des autorités locales<sup>22</sup>. Ces structures sont permanentes, officielles (il est prévu que leur financement soit intégré dans le budget de la province) et donc a priori plus pérennes. Elles renforcent par ailleurs la participation des autorités locales, ce qui constitue un atout, mais également un risque important en matière d'indépendance et de neutralité.

7. De manière générale, les intervenants nationaux et internationaux semblent toutefois avoir largement opté pour une approche communautaire, privilégiant la mise en place de structures parallèles, se substituant aux autorités locales, peu durables, mais capables de garantir la neutralité, l'indépendance et l'efficacité des processus de médiation. En raison d'une forte méfiance à l'égard des autorités et de profondes réserves quant à leur capacité à agir de manière neutre et impartiale, l'appui à la mise en place de mécanismes institutionnels a bénéficié d'une attention bien plus limitée et ce malgré de plus fortes perspectives de durabilité et leur reconnaissance officielle en tant que mécanismes de conciliation pré-juridictionnelle<sup>23</sup>.

**“Les chefs sont parfois responsables des conflits fonciers. Plutôt que les mettre à l'écart, il faut les impliquer et les associer pour les transformer.”**

Membre du comité de médiation à Kitshanga.

<sup>17</sup> Lire à ce sujet Hoebeke (H.), Van der Lijn (J.), Glawion (T.), de Zuann (N.), *Securing legitimate stability in the DRC: external assumptions and local perspectives. Policy Study*, Cordaid et SIPRI, 2019.

<sup>18</sup> Morvan (H.) et Nzuve (J-L.). *La paix à petits pas. Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'Est de la République Démocratique du Congo*. Londres, *International Alert*, 2010, p.24  
<sup>20</sup>Vlassenroot (K.) (Eds.). *Dealing with land issues and conflict in Eastern Congo: towards an integrated and participatory approach*. Conflict Research Groupe, 2012, p.3

<sup>19</sup> Vlassenroot (K.) (Eds.). *Dealing with land issues and conflict in Eastern Congo: towards an integrated and participatory approach*. Conflict Research Groupe, 2012, p.3

<sup>20</sup> On compte plus d'une dizaine de comités dans la seule cité de Sangé, dans la Plaine de la Ruzizi.  
<sup>21</sup> Leurs membres cherchent souvent à se positionner pour bénéficier des moyens mis à disposition par les projets. Ils sont alors membres de différentes structures, ce qui limite leur engagement au sein de chacune d'elles (au détriment de celles offrant les moins bonnes « conditions »).

<sup>22</sup> Cas des Comités locaux de paix et de développement (CLPD), Comités de paix et de développement des groupements (CPDG), Noyaux de Paix et de développement (NPD) présidés par le chef de chefferie, de groupement et de localité

<sup>23</sup> Cas des Conseils consultatifs créés par la Code agricole de 2010. Le Code précise (article 26): “Les conflits portant sur les terres agricoles des communautés locales ne sont recevables devant les instances judiciaires que s'ils ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties devant l'organe consultatif prévu à l'article 9 de la présente loi ».

■ **Les conflits fonciers complexes, les grandes concessions et les inégalités foncières**

**Résultat 2 (toutes les zones) :**

Réduction et prévention de la violence grâce à la médiation de conflits fonciers complexes<sup>24</sup>.



Au-delà de la médiation des conflits interindividuels, certaines organisations – moins nombreuses – travaillent également sur des conflits fonciers plus complexes, collectifs et qui peuvent, dans certains cas, devenir source de violence à plus ou moins grande échelle. Nous distinguons deux principaux types d'interventions et 2 sous-résultats. Le premier concerne la médiation directe de certains conflits complexes. Le second traite des grandes concessions et de l'accès à la terre, dans un contexte de profonde inégalité foncière.



**La médiation directe des conflits complexes**

Plusieurs initiatives ont été évoquées par nos interlocuteurs : conflit entre Forces Armées de la RDC (FARDC) et populations liées à la contestation des limites du camp militaire de Rumangabo, conflits entre concessionnaires à Minova<sup>25</sup>, conflit entre l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) et les populations riveraines dans la chefferie de Bwisha.

**“Nous sommes descendus à plusieurs reprises sur le terrain pour discuter avec les acteurs et les populations concernées par ces conflits fonciers. Avant, l'approche c'était de penser que cela se règle par la force et par l'autorité. Mais avec les formations, nous avons adopté une approche de concertation et de médiation, on se met autour d'une table pour chercher une solution. C'est une nouvelle manière de faire.”**

Chef de quartier de Minova

<sup>24</sup> Conflits qui impliquent des personnalités influentes, de groupes d'individus et/ou de communautés différentes et reposent sur l'entremêlement d'enjeux fonciers, économiques, politico-identitaires.

<sup>25</sup> Cas de contestation des droits de propriété, mobilisation des métayers associés aux différentes parties en conflit et cas de violence, avec mort d'hommes.



**Box 1. La sous-coordination foncière de Kitshanga**

Mise en place avec l'appui d'une agence onusienne, la sous-coordination foncière de Kitshanga réunit les autorités locales, les ONG ainsi que les nombreuses associations locales actives dans la médiation des conflits fonciers. Ces dernières années, cette sous-coordination a fonctionné comme un mécanisme de référencement (i.e. des cas complexes) et d'analyse, dans le cadre duquel des actions collectives de médiation au niveau local et de plaidoyer au niveau provincial ont été menées. Les quelques succès enregistrés par la sous-coordination montrent le potentiel d'un tel mécanisme local et participatif de gouvernance foncière (comme espace de collaboration et de redevabilité), mais pose également la question de sa durabilité et de son institutionnalisation, la sous-coordination restant fortement dépendante de ses partenaires internationaux.

Différentes organisations, nationales et internationales, se sont positionnées sur ces conflits et ont facilité des processus de dialogue et de médiation entre parties prenantes, avec plus ou moins de succès. La situation à Rumangabo a pu trouver solution (les populations ont accepté de quitter le camp et ont été indemnisées) et des cas de conflits entre concessionnaires ont été résolus à Minova, en partie grâce à l'implication des autorités locales dans les médiations. Dans le Bwisha, les autorités du Parc et les populations riveraines s'étaient entendues sur la cession d'une partie du Parc. Le Mwami fut chargé de sa redistribution aux populations. Les terres ont finalement été vendues à certaines élites politico-sécuritaires originaires du milieu. Le conflit et les tensions restent latentes depuis.

Si ce dernier exemple montre toute l'ambiguïté du rôle des autorités locales dans les conflits fonciers, ces expériences montrent toutefois la capacité de certaines organisations à répondre de manière réactive, directe et ponctuelle aux conflits fonciers complexes qui, dans un contexte d'inégalité et d'insécurité foncière structurelle, sont récurrents dans chacune des zones ciblées par l'évaluation. Face à cela, le principal défi reste celui de la

durabilité, de la permanence et de l'institutionnalisation de cette capacité de réponse.



**Le dialogue entre concessionnaires et métayers**

Plusieurs intervenants ont travaillé sur la conflictualité liée aux concessions, en considérant la problématique sous deux angles :

- *Les conditions d'exploitation des concessions par les métayers et les tensions qui leur sont associées et*
- *La réduction des inégalités foncières et le renforcement de l'accès des populations à la terre.*

En ce qui concerne les relations entre concessionnaires et métayers, des résultats ont été identifiés dans la Plaine de la Ruzizi, à Kalehe et à Kitshanga. Après avoir

appuyé la mise en place d'associations de métayers, des intervenants ont facilité des processus de dialogue entre ces associations et les grands concessionnaires. Dans certains cas, ces processus ont abouti à l'adoption de conditions d'exploitation plus favorables aux métayers<sup>26</sup>, tout en permettant – au bénéfice des propriétaires – une forte réduction des contestations et des tensions entourant leurs concessions.

Si ces résultats sont intéressants, il faut toutefois noter un leadership politique limité au niveau de la province, ces initiatives étant généralement portées par des ONG, un faible niveau de respect des engagements dans certains sites et la faible capacité des intervenants à engager les concessionnaires délocalisés (i.e. les élites politico-sécuritaires de Kinshasa propriétaires de vastes espaces dans l'Est de la RDC).

Autre enjeu : ces accords – utiles à court-terme – participent à la reconnaissance, sinon à la légitimation, d'inégalités foncières profondes et structurelles, dans un contexte où de nombreuses concessions sont illégales<sup>27</sup> et/ou ont été acquises de manière frauduleuse.



### Les inégalités foncières et l'accès à la terre

Les inégalités foncières (i.e. accaparement et concentration des terres entre les mains d'élites économiques, politiques et sécuritaires) – lorsqu'elles revêtent une dimension identitaire et intercommunautaire (liée dans certains cas à la question de l'autochtonie et la contestation de la nationalité de certains groupes) – peuvent constituer un

moteur important d'instabilité et de violences<sup>28</sup>. Quelques organisations ont abordé cet enjeu au Nord Kivu, avec des résultats mitigés.

Considérant l'extrême sensibilité politique et sécuritaire liée à la question des grandes concessions et la complexité (dans un contexte d'accaparement des terres par les élites politico-militaires) d'une réponse politique et légaliste permettant une plus juste répartition des terres<sup>29</sup>, ces organisations ont opté pour une approche négociée.

Au terme d'un processus de recherche-actions participative<sup>30</sup> et de dialogue initié en 2012 dans la zone de Kitshanga, les parties prenantes (autorités, concessionnaires, etc.) ont levé l'option d'une remise en valeur agricole des concessions : les témoignages collectés font état de quelques cas de concessionnaires (moins d'une dizaine) ayant « ouvert » leurs concessions (entre 30 et 70ha) pour leur exploitation par les populations locales (sous forme de métayage).

L'initiative a été interrompue en 2015, mais a été relancée deux ans plus tard dans le cadre d'un programme STAREC/ISSSS. Des engagements en faveur de cette mise en valeur ont à nouveau été pris. Début 2020, une trentaine de concessionnaires se sont constitués en coopérative et ont disponibilisé 30 ha chacun. L'ONG ayant appuyé le processus a récemment accepté de soutenir la coopérative dans sa structuration et dans l'octroi d'intrants agricoles aux métayers qui auront accès aux terres de la coopérative.

Cette remise en valeur est en soi un résultat intéressant. Pour autant, cet arrangement pose de nombreuses questions. Les petits producteurs ne sont pas membres de

la coopérative et n'auront accès à la terre que sous la forme de métayage. Ils vont donc mettre en valeur une terre sur laquelle ils n'auront aucun droit, sans garantie de pouvoir l'exploiter sur de longues périodes. Les productions devront par ailleurs être vendues de manière exclusive à la coopérative des concessionnaires.

Si cet arrangement donne accès à la terre à un certain nombre de petits producteurs, il ne contribue ni à leur sécurisation, ni à une répartition plus équitable des espaces disponibles. Pire, il reproduit et organise un rapport de force et d'exploitation très largement défavorable aux petits paysans et source de nombreuses tensions dans la zone.

En ce sens, cette expérience met en évidence les limites d'une approche négociée, dans un contexte où les rapports de force restent largement inchangés, où l'autorité régulatrice est elle-même partie prenante du problème et où l'absence (ou la non mise en application) d'un cadre réglementaire empêche toute forme de coercition.

Dans ce contexte, les intervenants sont restés largement dépendants du bon vouloir des concessionnaires, sans parvenir à créer à la base, au sein des populations, des petits producteurs et des métayers une force sociale suffisamment organisée et structurée<sup>31</sup> pour obtenir des concessionnaires un accès sécurisé et définitif à la terre.



Sud Kivu @ Francois van Lierde

<sup>26</sup> Réduction des coûts de location et du nombre de jours de salongo à prêter pour le compte du propriétaire et allongement des périodes de mise en location.

<sup>27</sup> Dépassement de la durée de l'emphytéose, dépassement des limites, changement d'affectation.

<sup>28</sup> Voir l'analyse synthétique de contexte (annexe 1).

<sup>29</sup> A travers une réforme agraire ou, à minima la révision/régularisation de certaines concessions litigieuses. Une agence onusienne a travaillé sur la problématique des concessionnaires et a notamment organisé une rencontre avec le ministre des affaires foncières au niveau national afin d'initier un projet de mesurage des concessions. Celui-ci fut toutefois bloqué par les concessionnaires et leurs soutiens politiques au sein des institutions à Kinshasa.

<sup>30</sup> Voir Life & Peace Institute. Participatory Action Research (PAR): A Tool for Transforming Conflict: a case study from south central Somalia. Uppsala, 2016. Selon Alert International:

« This approach is based on the premise that it is the local communities affected by a violent conflict that should collect data and analyse information in a participatory fashion. The same local communities should propose their own concerted solutions and implement commitments, action plans and decisions in order to ensure that these have a tangible and lasting impact ». International Alert. Participatory action research: a method to repair fractured social relations: lessons from a project in the DRC. Londres, juin 2015, [https://www.international-alert.org/sites/default/files/DRC\\_MethodRepairSocialRelations\\_EN\\_2015.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/DRC_MethodRepairSocialRelations_EN_2015.pdf). Selon Alert :

« This approach is based on the premise that it is the local communities affected by a violent conflict that should collect data and analyse information in a participatory fashion. The same local communities should propose their own concerted solutions and implement commitments, action plans and decisions in order to ensure that these have a tangible and lasting impact ».

<sup>31</sup> Il existe en RDC des organisations et des syndicats paysans. Elles souffrent de nombreuses faiblesses, mais disposent généralement d'une assise sociale relativement importante et de fortes capacités de plaidoyer. Elles sont pourtant largement absentes des processus de transformation de conflit. Nous revenons sur ce point dans les recommandations.

## ■ **Les conflits agriculteurs – éleveurs et la transhumance**

**Résultat 3 (Uvira) :** Prévention des conflits liés à la transhumance et à la divagation du bétail, grâce à la mise en place d'un système de redevance coutumière, à l'ouverture de voies de passage et à l'adoption d'un arrêté provincial.



Ce résultat a été identifié dans le territoire d'Uvira. Il est le résultat d'un processus de recherche-actions participative et de dialogue intercommunautaire lancé en 2008 par un groupe d'ONG congolaises. Dans un contexte de très fortes tensions entre communautés, ce processus itératif, inclusif, bottom-up et relativement long (2 ans) a abouti à l'adoption par les autorités et les leaders communautaires des « Accords sur la transhumance ». Ces accords prévoient l'organisation d'un système de redevance coutumière (l'Itulo), l'ouverture de voies de passage pour le bétail et la mise en place de cadres de concertation intercommunautaire (CCI) chargés de l'exécution et du suivi des accords<sup>32</sup>.



### L'Itulo

Ce système de redevance coutumière (droit de pacage) a été introduit avec l'appui des CCI à partir de 2012. S'il a souffert de nombreuses difficultés<sup>33</sup>, il semble avoir fonctionné pendant un temps<sup>34</sup> permettant – dans certaines zones – une taxation locale relativement uniformisée, prévisible et moins conflictuelle. A partir

de 2015, des groupes Mai Mai (estimant être en charge de la sécurité du bétail) ont commencé à collecter directement l'Itulo. Pour se protéger des tracasseries de ces groupes, des éleveurs ont fait appel à d'autres groupes armés, associés à leur communauté. Depuis, le système est inactif.



### L'ouverture des voies de passage

Dès 2011, les CCI et certains services techniques de l'Etat ont piloté un processus d'identification participative et d'ouverture de voies de passage dans la Plaine de la Ruzizi afin de permettre une circulation organisée du bétail et de réduire les risques de destruction des champs. Selon les acteurs consultés dans la Plaine, l'approche a produit quelques bons résultats à son lancement, mais ses effets sur la réduction du nombre et de la fréquence des conflits sont restés limités en volume et dans le temps. Ils évoquent plusieurs raisons.

- *La dualité du pouvoir dans la Plaine à partir de 2011 a rendu caduque l'option d'une gestion responsable et concertée des voies de passage par l'autorité locale<sup>35</sup>.*
- *Une faible appropriation de l'initiative par les pouvoirs publics au niveau territorial et provincial. Si les autorités ont été associées à certaines activités, elles n'en ont pas pris le leadership, lequel est resté entre les mains des ONG de mise en oeuvre.*
- *Le phénomène de la « vache du Colonel » ou l'impossibilité de contraindre les grands éleveurs au respect des dispositifs mis en place localement, dans un contexte d'impunité.*
- *Une forte pression démographique et foncière et une réduction drastique des espaces d'élevage, laquelle limite la possibilité d'une circulation fluide et maîtrisée du bétail<sup>36</sup>.*

L'exemple des Accords sur la transhumance montre le potentiel d'un processus ancré dans la recherche, le dialogue et la mobilisation des parties prenantes à tous les niveaux. Il souligne la possibilité d'une action collective portée par des cadres de concertation, lorsque ceux-ci sont l'émanation de processus de dialogue inclusifs, desquels ils tirent une légitimité à la fois communautaire et politique<sup>37</sup>.

Pour autant, l'expérience montre les limites d'une gouvernance sectorielle participative soutenue

localement, dans un contexte d'insécurité chronique, de fortes tensions intercommunautaires (liées, entre autres, à la dualité du pouvoir et à la remise en cause des droits politiques et fonciers de certaines communautés) et en l'absence d'un cadre légal, d'arrangements institutionnels et d'une autorité régulatrice capable d'en organiser et d'en imposer l'application.

**“Nous avons compris les limites de notre approche communautaire : travailler au seul niveau communautaire ne suffit plus.”**

L'agent d'une ONG locale impliquée dans les Accords sur la transhumance



### L'Edit organisant le secteur de l'élevage dans la province du Sud Kivu.

Certaines Organisations de la Société Civile (OSC) – impliquées dans les Accords– ont ajusté leurs approches à partir de 2018 pour se concentrer sur l'adoption par le gouvernement provincial d'un arrêté organisant le secteur de l'élevage. Un colloque réunissant les autorités locales et provinciales et les représentants des éleveurs et des agriculteurs, ainsi que plusieurs missions de consultation des parties prenantes à la base ont été organisées avec les experts du gouvernement. Les OSC ont mené de nombreuses actions de plaidoyer auprès des parlementaires et de la Ministre des Affaires foncières, sous le leadership de laquelle le processus a finalement été placé. L'arrêté a été promulgué en mars 2019.

Localement, les parties prenantes consultées ont été unanimes : l'existence d'un cadre légal de référence

<sup>32</sup> Brabant (J.) et Nzweve (J.-L.). *La houe, la vache et le fusil : conflits liés à la transhumance en territoires de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC) : état des lieux et leçons tirées de l'expérience du Life and Peace Institute*. Life and Peace Institute, Uppsala, 2013, p.124

<sup>33</sup> Absence d'un cadre légal, contestation par certains chefs locaux, forte méfiance entre éleveurs et agriculteurs, dans un contexte sécuritaire et identitaire tendu.

<sup>34</sup> Jusqu'en 2014 ou 2015, en fonction des témoignages.

<sup>35</sup> On rapporte la vente de parcelles sur le tracé des voies de passage par ces mêmes autorités locales. <sup>36</sup> Cette pression est renforcée par les ventes à répétition de terres communautaire par les autorités locales, par l'insécurité chronique dans les Moyens et les Hauts Plateaux (zone traditionnelle de pâturage), par l'extension des espaces agricoles, par la non régulation des flux de bétail en provenance de l'étranger et par l'absence de politique d'intensification/modernisation de l'élevage.

<sup>37</sup> Brabant (J.) et Nzweve (J.-L.), *op. cit.*, p.115

constitue un changement important pour la gouvernance locale des activités agro-pastorales et la gestion des conflits qui leur sont associés. C'est un outil qu'utilise l'administration dans l'encadrement de ses propres agents, une référence que certains comités locaux utilisent dans les médiations entre agriculteurs et éleveurs, mais c'est aussi et surtout un vecteur de mobilisation et de responsabilisation des autorités locales<sup>38</sup>.

Au regard du caractère multidimensionnel, politique, identitaire et sécuritaire des conflits entre éleveurs et agriculteurs, l'Edit (dont la mise en application reste un défi) ne constitue qu'une petite partie de la réponse. Il constitue toutefois un cadre intéressant dans lequel renforcer le leadership de l'Etat et de ses services, poser les bases d'une gouvernance plus participative et renforcer l'efficacité et la durabilité des actions menées au niveau communautaire par les OSC.



Un troupeau de vaches dans les Plateaux du territoire d'Uvira @ François van Lierde

<sup>38</sup> Certaines autorités consultées dans la Plaine de la Ruzizi expliquent se sentir dorénavant « tenues » par l'existence d'un cadre réglementaire (par opposition aux décisions et aux engagements pris dans le cadre des projets d'ONG, pour lesquelles ces mêmes autorités évoquent souvent « un manque de prise au sérieux »).

**“Il y a tout ce dont nous avons besoin dans cet Edit, c'est un texte de référence que nous pouvons maintenant utiliser pour encadrer nos agents vétérinaires. Avant on travaillait dans le vide. On pouvait envoyer des réprimandes, des injonctions, mais sans cadre. Ca a permis de les redynamiser.”**

un cadre de l'Inspection provincial de l'agriculture (IPAPEL)

### ■ Les initiatives de sécurisation foncière

#### Résultat 4 (toutes les zones) :

Prévention des conflits fonciers grâce à la sécurisation des terres et au renforcement de l'administration foncière.



Des initiatives d'enregistrement parcellaire participatif ont été identifiées dans l'ensemble des zones. Les processus associent les autorités coutumières et les services fonciers, ainsi que certains membres de la communauté afin d'assurer la transparence et la crédibilité des registres établis et leur utilisation par ces mêmes autorités.

Les témoignages collectés confirment que ces approches permettent de réduire les contestations autour des parcelles enregistrées (par effet de dissuasion, en raison du caractère public du processus d'enregistrement), mais également les risques liés aux ventes multiples d'une parcelle par l'autorité locale. Ce faisant, ces processus participent – de manière limitée – à la prévention de conflits fonciers locaux, principalement interindividuels.

Pour autant, ils souffrent de certaines limites :

- Les projets ciblent un nombre limité de ménages au regard des besoins, sans parvenir – soit que ce ne soit pas un objectif, soit que la durée des projets ne le permette pas – à mettre en place des systèmes de gouvernance foncière locale capables d'assurer la continuité des processus d'enregistrement.

- Les effets de ces initiatives sur la sécurisation des populations restent limités, les documents produits (fiches d'enregistrement) n'étant pas opposables juridiquement.
- Ces projets travaillent généralement avec l'administration foncière au niveau local (parfois provincial), organisent des formations ainsi que des appuis financiers et matériels, mais n'ont qu'une emprise limitée sur les problèmes de gouvernance interne au sein des institutions foncières (pratiques clientélistes, corruption des agents, etc.).

Au Nord et au Sud Kivu, des initiatives de certification groupée ont également été identifiées. Elles sont généralement très appréciées dès lors qu'elles offrent aux individus concernés une réelle sécurisation foncière (via l'octroi d'un certificat foncier), tout en permettant de cibler un nombre important d'individus. Elles sont généralement liées à des actions de relance économique de plus ou moins grande ampleur qui permettent aux individus « regroupés » de répondre aux critères de mise en valeur nécessaires pour l'obtention du certificat.

Des réserves ont toutefois été exprimées. Elles concernent essentiellement les risques de conflictualité liés à la gestion collective des espaces et à la fonctionnalité hors projet des mécanismes de suivi et de médiation de différends tels qu'établis avec l'appui des organisations de mise en oeuvre. Ces initiatives étant relativement récentes, il est difficile – à ce stade – d'évaluer ces risques avec plus de précision.



### Box 2. Les actes fonciers coutumiers dans le territoire de Kalehe

Une ONG congolaise travaille à Kalehe, dans le domaine foncier, depuis 2012. Son objectif: mettre en place un dispositif local d'identification et de documentation des droits fonciers liés aux terres coutumières, en obtenir la reconnaissance juridique et permettre ainsi une sécurisation des terres rurales (que le dispositif actuel – en raison des coûts et des conditions d'accès au certificat – rend pratiquement impossible pour une large frange de la population congolaise).

Un projet d'acte coutumier a été conçu en 2014 et validé par l'ensemble des parties prenantes. Des exemplaires ont été mis à la disposition de la chefferie, chargée de les octroyer moyennant une procédure de vérification participative et le paiement d'un montant forfaitaire de 25 USD. Le système n'a toutefois jamais vraiment fonctionné, faute de volonté au niveau des autorités locales (malgré la possibilité de recettes fiscales additionnelles) et en raison de la résistance de certains chefs locaux.

Parallèlement à cet engagement au niveau local, l'ONG s'est engagée avec les autorités et certains acteurs locaux dans un processus de plaidoyer parlementaire afin qu'un Edit provincial reconnaisse la valeur juridique de l'acte coutumier, tout en créant un cadre légal dans lequel renforcer le leadership et l'engagement des autorités locales. En 2018, une requête a été déposée à l'Assemblée provinciale. La procédure est suspendue depuis (dans l'attente d'une harmonisation avec les autres territoires de la province).

Face aux blocages au niveau local et provincial, l'ONG travaille également au niveau national, où elle poursuit son plaidoyer, en alliance avec d'autres OSC, en faveur de la reconnaissance des actes fonciers coutumiers (voir résultat 5).

### ■ La réforme de la politique et du code foncier congolais

**Résultat 5 :** Les initiatives testées au niveau local et communautaire par les OSC sont relayées au niveau national et influencent le processus de révision de la loi foncière.



De nombreux enjeux et conflits fonciers sur lesquels les OSC travaillent au niveau local trouvent leurs origines dans les failles et les contradictions des cadres légaux réglementant le secteur foncier congolais, dans la dualité des régimes fonciers et la confusion normative qu'elle entretient, ainsi que dans le profond dysfonctionnement de l'administration foncière (clientélisme, corruption, etc.)<sup>39</sup>. Faute d'une révision de ces cadres et d'une transformation radicale des pratiques de l'administration, les actions menées au niveau local sont inévitablement limitées dans leur portée, leur impact et leur durabilité.

Fort de ce constat et des expériences que certaines d'entre elles testent localement depuis de nombreuses années, des OSC se sont engagées dans le processus d'appui à la réforme foncière, notamment dans le cadre de la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CONAREF).

Fin 2019, les membres de la CONAREF se sont entendus sur un certain nombre d'options fondamentales devant orienter la révision de la loi foncière de 1973. Des OSC sont actuellement dans la phase de restitution et de présentation de ces options dans les 26 provinces de la RDC. Une fois ces restitutions clôturées, le planning de la CONAREF prévoit

l'adoption d'une nouvelle politique foncière fin 2020 et la révision de la loi d'ici à 2022.

Ces options, si elles sont retenues et réellement mises en oeuvre, permettraient de travailler sur certaines des causes des conflits, sur lesquelles les actions menées par les ONG au niveau communautaire n'ont jusqu'à présent eu que des effets limités et peu durables (voir supra).

A titre d'exemple, une première option prévoit l'introduction et la reconnaissance de titres fonciers coutumiers (voir résultat 4). D'autres concernent les concessions (résultat 2) et propose une révision du principe de totalisation (limitant la superficie maximale des concessions), ainsi qu'un non-renouvellement de concessions non mises en valeur et leur redistribution – selon des modalités à définir – aux petits producteurs (sous forme de don et non de métayage). La question de l'administration foncière, de ses pratiques et de ses performances est également abordée (résultat 4), sous l'angle de la décentralisation (en plaçant notamment les conservateurs sous la responsabilité des autorités provinciales), des conditions et des critères de recrutement (par opposition au système actuel de nomination), du traitement des agents, de leur mécanisation, etc.

<sup>39</sup> Voir à ce sujet Vlassenroot (K.) (Eds.), *Dealing with land issues and conflict in Eastern Congo: towards an integrated and participatory approach*, op. cit.

## Les conflits intercommunautaires, la manipulation des identités et la cohésion sociale

### ■ La médiation des conflits intercommunautaires

**Résultat 6 (Uvira, Kalehe et Kitshanga) :** Les risques d'escalade de la violence intercommunautaire sont réduits grâce à l'intervention (ponctuelle et ciblée) de comités et de cadres de concertation.



Dans trois zones d'évaluation, nos interlocuteurs rapportent la mise en place de capacités locales de gestion et de médiation des tensions et des conflits intercommunautaires. Ils évoquent plusieurs mécanismes<sup>40</sup> inclusifs (réunissant des membres des différentes communautés) qui monitorent le contexte et interviennent de manière réactive, directement ou en soutien aux autorités locales.

Les témoignages font état de nombreuses interventions de sensibilisation et de médiation ayant permis une réduction des violences et une désescalade des tensions, dans différentes situations (exemples : cas de vols ou tuerie de vaches dans Bashali et dans la Plaine de la Ruzizi, exactions commises par des groupes armés à connotation communautaire dans l'ensemble des zones, cas d'assassinats et de massacres (Mutarule dans la Plaine de la Ruzizi), affrontements entre jeunes issus de communautés différentes dans les Hauts Plateaux d'Uvira et de Kalehe.

Ils montrent la capacité d'actions de ces mécanismes et soulignent la valeur-ajoutée d'approches locales et (inter) communautaires, dans un contexte de profonde méfiance à l'égard des autorités politico-administratives et sécuritaires. Pour autant, la durabilité de ces mécanismes reste souvent limitée, leur capacité d'actions étant intimement liée à la disponibilité de financements. On constate également une tendance générale – parfois soutenue par certains partenaires externes – à l'institutionnalisation de ces mécanismes (et à leur « privatisation » sous forme d'ONG) – dans une logique de captation des financements et ce, au détriment de la dynamique communautaire qui les sous-tend<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Les CCI, le Comité Intercommunautaire des sages pour la Plaine de la Ruzizi (CISUP), le Noyau de conciliation communautaire (NCI) et les Groupes permanents de dialogue (GPD) dans la Plaine de la Ruzizi, la Commission de Pacification dans le territoire de Kalehe et les Cadre Inter-paysans de transformation des conflits dans la chefferie de Bashali.

<sup>41</sup> Voir le cas du Cadre de concertation intercommunautaire (CCI) d'Uvira et de l'incohérence des approches/visions de ses partenaires externes : une ONG soutenant la caractère communautaire et bénévole de la dynamique, quand une autre encourage les membres du CCI à se constituer en ONG (afin de pouvoir financer leurs actions).

### ■ La fragmentation des identités et la cohabitation pacifique

**Résultat 7 (toutes les zones) :** Les Renforcement de la confiance et de la cohésion sociale intercommunautaire, sous l'effet des actions des ONG, des sensibilisations des Eglises et d'une reprise spontanée des contacts et des relations interindividuelles.



Dans les 4 zones, nos interlocuteurs rapportent une réduction significative, bien que nuancée, des divisions et de la méfiance entre individus issus de communautés en conflit. Si la périodicité du changement varie d'une zone à l'autre (voir infra), certaines tendances communes ont été identifiées.

- Une réduction relative du phénomène de « globalisation » (i.e. un acte commis par un individu est imputable à l'ensemble de sa communauté). Des témoignages convergents ont été collectés dans l'ensemble des zones et confirment cette évolution par comparaison à certaines périodes récentes de conflit et de fortes tensions<sup>42</sup>. Certains interlocuteurs nuancent toutefois le propos, en insistant sur le caractère fragile, partiel et réversible de cette réduction du phénomène.
- Un rétablissement des contacts et des échanges entre individus de communautés différentes.

*Dans les 4 zones, nos interlocuteurs ont évoqué des périodes relativement récentes de repli communautaire et de rupture totale, dans un contexte de méfiance généralisée, de manipulation des identités et d'insécurité liée à l'activisme de groupes armés à connotation communautaire. Ils rapportent toutefois – de manière assez uniforme – un changement progressif à partir de 2014-2015.*

**“Aucun Hutu ne pouvait descendre jusqu'ici à Kalehe Centre, et nous ne montions plus dans les Plateaux. C'était impossible qu'ils vendent leur lait ou leurs pommes de terre ici. Tout le monde disait que c'était empoisonné.”**

Membre d'une structure de paix de Sangé

<sup>42</sup> 2012-2014 dans la Plaine de la Ruzizi (conflit de pouvoir, assassinat du Mwami, massacres de Mutarule, etc.) ; 2010-2014 dans Kalehe (fort activisme des groupes armés, opérations militaires et tensions identitaires fortes, notamment autour de la question de la nationalité, etc.) ; 2008-2014 dans Bashali et Bwisha (pour des raisons comparables à celles de Kalehe).

Plusieurs indicateurs l'illustrent.

- Une reprise de la circulation des personnes et une augmentation importante des échanges commerciaux (cas notamment des Hauts Plateaux d'Uvira et de Kalehe).
- Une présence dans les Eglises de croyants issus de communautés différentes.
- Une reprise des mariages intercommunautaires (interrompus en période de crise).
- La volonté de nombreux d'interlocuteurs de ne plus parler de conflits communautaires, mais d'évoquer des conflits de pouvoir (dans la Plaine de la Ruzizi) ou des conflits liés à l'activisme des groupes armés (dans toutes les zones).
- La disparition de certains surnoms péjoratifs (dans la Plaine de la Ruzizi).
- Une plus forte mixité dans l'occupation spatiale de certaines cités (cas notamment de Kitshanga et de Kiwandja).

De manière unanime, nos interlocuteurs considèrent l'intervention des ONG (de manière générale) comme l'une des causes majeures de ce renforcement/rétablissement de la cohésion sociale intercommunautaire. Certains soulignent le rôle joué par les Eglises et d'autres évoquent également une prise de conscience spontanée des acteurs communautaires face aux violences et à l'instabilité dans la zone.

La contribution des ONG est le résultat de trois principaux modes d'actions.

- La création d'intérêts socio-économiques communs<sup>43</sup>. Les témoignages collectés sur le terrain (tout particulièrement auprès des jeunes et des femmes) convergent conformément pour souligner l'intérêt de ce mode d'actions. Toutefois, à quelques exceptions près, les interventions ne ciblent généralement qu'un nombre limité d'individus, de manière courte et ponctuelle, sans parvenir à créer des opportunités de collaboration plus structurantes et durables.
- La création de comités locaux de paix mixtes et inclusifs et la facilitation de processus de dialogue intercommunautaire ont créé des opportunités de rapprochement entre individus issus de communautés différentes. La collaboration de fait dans ces processus de transformation des conflits a permis de réduire significativement les méfiances et les stéréotypes.
- Les approches psychosociales. Elles sont plus rares, généralement organisées de manière complémentaire, mais ont été vantées par plusieurs de nos interlocuteurs, principalement au Sud Kivu (séances d'écoute, détraumatisation et sociothérapie).

**“Dans notre comité, il y a des Barundi, des Bafulero, des Banyamulenge et des Bavira, on travaille ensemble pour la médiation des conflits. Au début, on était hésitant, on n'était pas à l'aise. Mais maintenant, ça fait 3 ans qu'on travaille ensemble. On se connaît, on collabore bien. C'est un bon signal envoyé à la communauté.”**

Membre d'une structure de paix de Sangé

Au-delà de l'intervention des ONG, les éléments de contexte sont un autre facteur explicatif. De nombreux interlocuteurs établissent un lien direct entre les dynamiques de rapprochement intercommunautaire et l'intensité du conflit et des violences. Nos interlocuteurs ont cité la “neutralisation” des FDLR dans certaines parties du territoire de Kalehe (2014), la fin du M23 au Nord Kivu (2013) ou encore la désescalade des violences intercommunautaires liées au conflit de pouvoir dans la Plaine (2014) comme des facteurs ayant significativement contribué au rapprochement entre les communautés.

Nous revenons sur ce point dans la 2<sup>e</sup> partie du rapport.



Volcan Nyiragongo, Nord Kivu, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

<sup>43</sup> Grâce à la mise en place d'associations villageoises d'épargne et de crédits, de champs communautaires, ou de travaux de construction/réhabilitation des infrastructures (approche Haute Intensité de Main d'Oeuvre (HIMO))

### ■ Les liens entre les communautés et les groupes armés

**Résultat 8 (Uvira, Kalehe) :** Une relative désolidarisation/distanciation des populations à l'égard de groupes armés issus de leur communauté.



Certains éléments collectés sur le terrain appuient le constat de cette relative désolidarisation/distanciation. D'autres le nuancent fortement.

On observe d'une part :

- Un état très répandu de fatigue des populations à l'égard des groupes armés – y compris ceux issus de leur propre communauté – et des exactions qu'ils commettent.
- Une certaine distanciation vis-à-vis de groupes armés dont la connotation devient plus économique que communautaire et qui ne sont plus perçus – pour certains – comme les garants de la défense des intérêts de la communauté<sup>45</sup>. L'intégration d'éléments issus des diverses communautés dans leurs rangs et des cas d'alliances « contre-nature »<sup>45</sup> renforcent cette perception.
- La multiplication ces dernières années d'initiatives communautaires de sensibilisation des groupes armés en vue de leur désarmement et de leur démobilisation (voir infra).

**“Ils se sont créés pour nous protéger, mais aujourd'hui ils nous tuent. Ça ne sert plus à rien de se ranger derrière ces voleurs.”**

Un jeune de Mweso, au Nord Kivu

De l'autre, on constate :

- La persistance de liens entre civils et groupes armés, les groupes armés étant largement imbriqués dans le tissu social, politique et économique de leur zone d'occupation<sup>46</sup>.
- L'ambiguïté de nombreux acteurs locaux et délocalisés à l'égard de ces groupes et les résistances souvent importantes au désarmement, dans un contexte de méfiance intercommunautaire et de dilemmes sécuritaires persistants.

Cette désolidarisation évoquée par nos interlocuteurs est donc relative et partielle. Elle reste par ailleurs très limitée dans les zones enclavées et/ou de fortes tensions dans lesquelles le sentiment de protection et de sécurité de la communauté reste intimement liée à la présence de « son » groupe armé et au maintien de fragiles équilibres de forces.

<sup>44</sup> Hoebeke (H.), Van der Lijn (J.), Glawion (T.), de Zwann (N.). *Securing legitimate stability in the DRC: external assumptions and local perspectives. Policy Study, Cordaid et SIPRI, 2019, p.8*

<sup>45</sup> Cas d'alliances ponctuelles entre le Mai Mai Kirikitsho et les Nyatura Kalume dans les HP de Kalehe.

<sup>46</sup> A titre d'exemples, plusieurs groupes armés jouent un rôle par rapport à la problématique foncière. Dans le Rutshuru, les FDLR garantissent à la population civile un accès aux terres situées dans le PNVi et leur permettent, contre paiement, d'y exploiter les braises ou l'agriculture. Il en va de même des milices organisées pour défendre les droits des agriculteurs face aux concessionnaires, ou à l'inverse qui sont soutenues par ces concessionnaires pour sécuriser leurs terres.

**Résultat 9 (Uvira) :** Cessation provisoire des hostilités dans le Groupement de Bijombo (fin 2018), dans un contexte sécuritaire et politique extrêmement volatile.



En mai 2018, au plus fort de la crise de Bijombo<sup>47</sup>, des notables locaux ont tenté de mettre fin à la violence, en organisant dans les Hauts Plateaux – sans appui externe – de grandes rencontres intercommunautaires. Elles ont permis de renouer le dialogue et la prise de certains engagements, notamment en matière de sensibilisation des jeunes associés aux violences. Si de brèves accalmies ont été observées dans la foulée de ces rencontres, elles ne sont pas parvenues à mettre un terme aux affrontements.

Partant de ces initiatives « endogènes », des intervenants externes (MONUSCO, ONG et Eglise catholique) ont organisé de nouvelles rencontres à Uvira. Relativement déconnectées des acteurs du terrain, sans appui ni collaboration claire avec le GoDRC et sans réelle emprise sur les acteurs politiques et sécuritaires du conflit, ces initiatives ont à nouveau eu des effets très limités, sinon nuls, sur les niveaux de violence.

C'est finalement au mois de septembre 2018, cinq mois après le début de la crise, que deux nouvelles rencontres organisées par les acteurs communautaires eux-mêmes ont permis la conclusion d'une cessation des hostilités, ce qui montre la (relative) capacité d'influence des communautés (et de certains de leurs leaders) sur les milices locales (par opposition aux groupes armés nationaux et étrangers actifs dans la zone). Pour autant, cet accord n'a pas tenu.

**“Ca a fonctionné pendant un temps, mais ces accords sont éphémères. Il y a trop de forces extérieures en jeu, au niveau du pays et de la région. Les acteurs délocalisés sont plus forts. Les communautés ne peuvent pas y faire grand-chose.”**

Un membre de la communauté Banyamulenge interviewé à Uvira

Quelques enseignements peuvent être tirés de cette expérience :

- Ce sont les acteurs locaux, plus que les intervenants externes, qui sont parvenus à récréer du dialogue et de la confiance, permettant une désescalade de la violence.
- Ces acteurs ont été soutenus par des ONG locales, de manière informelle (conseils, prise en charge pour des déplacements à Bukavu, mise en contact avec certaines autorités, etc.), avec l'objectif de faciliter leur travail, en leur laissant le leadership de l'initiative et sans en altérer la dimension spontanée et volontaire.

<sup>47</sup> Affrontements entre milices communautaires, appuyées par différents groupes armés nationaux et étrangers (rwandais et burundais). Elle s'enracine dans des dynamiques conflictuelles, politiques et sécuritaires locales (autour notamment de la gestion/contrôle du pouvoir), nationales et régionales.

- Si ces acteurs ont contribué à une désescalade de la violence, leur capacité à travailler sur les causes profondes du conflit reste toutefois très limitée, étant donné le peu d'emprise qu'ils ont sur l'Etat congolais et sur les acteurs politiques et sécuritaires ayant une influence sur les dynamiques de ce conflit, y compris au niveau régional.
- Cherchant à capitaliser sur ces initiatives endogènes, un consortium d'ONG a lancé fin 2018 un processus de recherche et de plaidoyer autour du conflit de Bijombo, mais avec des résultats mitigés. L'initiative a été menée de manière relativement isolée, sans les soutiens

politiques et diplomatiques nécessaires, sans un engagement clair des autorités congolaises et dans un contexte sécuritaire local extrêmement volatile rendant tout rapprochement entre parties au conflit particulièrement compliqué.

- L'expérience de Bijombo montre toute la nécessité d'approches intégrées et coordonnées, multi-niveaux (enracinées dans le local, mais portées de manière robuste au niveau national et régional) et multi-acteurs (les ONG seules étant largement démunies face à la complexité de ce type de conflits).



Sud Kivu @ Francois van Lierde

### ■ Les conflits de pouvoir intra et intercommunautaires

#### Résultat 10 (Uvira et Kalehe):

Résolution de conflits de pouvoir intracommunautaires dans le Groupement de Kabimba et dans la localité de Bwisha.



Ce résultat concerne deux situations conflictuelles distinctes à Kalehe et Uvira.

- La première est liée à la dualité du pouvoir dans les localités du groupement de Buzi (Kalehe). Créée à l'époque du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) et entretenue depuis par le chef de chefferie, cette dualité alimente une forte compétition entre élites locales Havu et des tensions très vives au sein d'une population largement divisée. Face à cette situation, une organisation a lancé un processus de recherche-action et de dialogue entre parties en conflit. Des engagements ont été pris, des plans d'actions produits. Des actions de plaidoyer ont été menées auprès du chef de chefferie pour le règlement des conflits de pouvoir. Le conflit a été résolu dans la localité de Bwisha. Il reste latent dans les 6 autres localités concernées. Des questions ont été soulevées par nos interlocuteurs sur la méthodologie utilisée et tout particulièrement sur la durée de mise en oeuvre du processus,

très courte au regard des enjeux (6 mois pour la recherche et le dialogue). L'organisation semble s'être retirée peu après la production des plans d'actions.

- La seconde situation concerne un conflit de pouvoir dans le groupement de Kabimba (Uvira) opposant deux frères au sein de la famille régnante. Une ONG locale a mis en place un « Grand Baraza », composé de médiateurs et co-présidé par l'Administrateur du Territoire et le chef de chefferie. Il semble que ce dernier entretenait le conflit de pouvoir entre les deux frères. Sa participation au sein du Baraza, la transparence du processus de médiation et la pression exercée au sein du comité l'aurait forcé à trancher ce litige publiquement. Le conflit a finalement été résolu, suite à la réinstallation de l'un des frères au poste de chef de groupement et son acceptation par les parties en conflit.

**Résultat 11 (Bashali) :** Les autorités et les leaders des communautés de Kitshanga se sont engagés dans la transformation de certaines des causes profondes des conflits qui les opposent.



La conflictualité à Kitshanga est le produit de différentes dynamiques qui existent au niveau local, national et régional, qui touchent à la gestion du pouvoir, au contrôle des ressources et à la manipulation des identités dans un contexte de profondes inégalités foncières et de remise en question de la nationalité des populations rwandophones. Les conflits qui opposent les communautés sont alimentés par des élites politico-identitaires et par l'activisme des groupes armés qui en sont à la fois la cause et la conséquence.

Face à ce contexte et ces enjeux, les acteurs consultés lors de la collecte de données ont mis en évidence un certain nombre d'évolutions positives.

- Par rapport à la question du pouvoir (i.e. source de conflit entre une minorité Hunde dépositaire du pouvoir coutumier et des populations rwandophones maintenues à l'écart des mécanismes locaux de gouvernance) : ouverture de postes aux rwandophones au sein de l'administration locale dès 2011 (taxateurs, secrétaires de localités ou de groupements) et de la chefferie à partir de 2015. Des interlocuteurs soulignent les effets positifs de cette relative inclusivité sur la confiance et

*les relations intercommunautaires.*

- Dans le domaine foncier : des cas de concessionnaires autorisant l'exploitation de portions de leurs terres par des métayers ont été rapportés (voir résultat 2). Bien que limités, ces cas participent à une très relative réduction de la conflictualité autour des concessions.
- Dans le domaine de la sécurité : des initiatives concertées de sensibilisation des groupes armés, réunissant les notables de toutes les communautés, sous le leadership du Mwami (dans le cadre de la Commission de pacification) ont également été évoquées comme les signaux d'une légitimité mutuelle reconnue et d'un certain rapprochement entre leaders communautaires.

Si ces éléments marquent des évolutions positives, se pose la question des raisons de ces changements. Nos interlocuteurs se sont généralement entendus sur la priorité à donner au contexte et aux évolutions des rapports de force (démographiques, sécuritaires et politiques) en tant que facteur explicatif clé.

Certains ont également évoqué la contribution d'interventions externes.

Des expériences de recherche et de dialogue intercommunautaire menées à Pinga (2015) et à Kitshanga (2014 et 2018) ont été évoquées. Les recherches menées semblent avoir offert un cadre de relative objectivité dans lequel les lectures – contradictoires et manipulées – que les parties prenantes ont de leur histoire commune et de leurs responsabilités ont pu être confrontées et, en partie, déconstruites.

De l'avis de certains interlocuteurs, la recherche, puis le dialogue ont permis de toucher à des problématiques enfouies, anciennes et extrêmement sensibles et de proposer des pistes d'actions, taboues jusque-là, mais desquelles les parties prenantes ont progressivement accepté de discuter ouvertement.

**“La RAP (recherche-action participative) a duré près de 3 ans, c'était nécessaire à cette époque tellement les tensions étaient vives et les divisions étaient profondes. Il a fallu beaucoup de temps pour sensibiliser et faire évoluer les gens, petit à petit. La recherche a permis de les préparer au dialogue, sans cela il n'aurait pas eu lieu ou serait alors rester en surface, dans l'hypocrisie.”**

l'agent d'une Organisation non gouvernementale locale (ONG) active dans la zone de Kitshanga

En rapprochant les positions de certains acteurs clés, en ouvrant de nouveaux espaces de dialogue et de négociation et en recréant de la confiance entre parties prenantes, il apparaît (des interviews menées sur le terrain et discutées ensuite avec les organisations membres du GdR) que ces initiatives ont participé – au moins en partie – à la création de conditions favorables aux processus de changement évoqués ci-dessus. Elles les ont accompagnés, à défaut de les avoir provoqués.

## La participation des femmes et des jeunes dans les processus de transformation des conflits

### Résultat 12 (toutes les zones):

Renforcement de la représentation et de la participation des femmes dans les processus de transformation de conflits.



On constate une forte représentation des femmes dans les nombreuses structures communautaires de dialogue et de médiation mises en place avec l'appui d'intervenants externes<sup>48</sup>. Dans de certains cas, on observe leur nomination à des postes clés (présidente du comité, comptable, etc.), mais ces cas restent minoritaires et l'effet de ces nominations sur les rapports de force réels au sein des structures varie fortement de l'une à l'autre.

Le cas des Lubunga a été longuement discuté dans la Plaine de la Ruzizi. Ce sont des structures traditionnelles intracommunautaires (comités de sages), chargées de la médiation des conflits locaux, en application des principes de la coutume. Les Lubunga réunissent les sages et les notables de la communauté, des hommes exclusivement. Au terme d'un projet et de nombreuses consultations/sensibilisations (2016), ils ont progressivement accepté de s'ouvrir aux femmes. Certaines siègent actuellement au sein des Lubunga et participent à la résolution des conflits

locaux, tout particulièrement lorsque ceux-ci concernent les femmes de la communauté.

Le rôle actif des femmes comme actrices de paix a été évoqué à de nombreuses reprises au regard de leur implication dans la sensibilisation des groupes armés. Leur engagement en qualité de soeurs, de mères ou de femmes de miliciens et le message qu'elles portent constitue un outil particulier de conscientisation de ces groupes armés.

**“Culturellement, la femme c'est le dernier recours. C'est elle – mieux que quiconque – qui peut exprimer la souffrance de la communauté. Il y a comme un lien maternel, un milicien ne peut pas refuser de parler avec une maman qui s'est déplacée jusqu'en brousse, qui a fait tous ces efforts, qui a pris tous ces risques.”**

L'agent d'une ONG spécialisée en matière de genre

<sup>48</sup> Cette intégration varie, leur représentation oscille généralement entre 30 et 50%.

Plusieurs initiatives spontanées (généralement dans des situations de fortes tensions) portées par des groupes de femmes nous ont été rapportées à Bashali, à Kalehe (le cas des mamans Amani<sup>49</sup>) et dans la Plaine de la Ruzizi. Dans les Moyens Plateaux d'Uvira, une quinzaine de femmes sont membres d'Unités de sensibilisation communautaire mises en place dans le cadre d'un projet (2017). En l'espace de deux ans, elles ont facilité, au sein de ces structures, la reddition de chefs Maï Maï (Mazimano et Kijangala) et d'environ une centaine de leurs éléments (voir point 2.2).

Dans l'ensemble des sites visités, nos interlocuteurs considèrent de manière unanime l'intervention des ONG – au travers la mise en place des structures communautaires mixtes, la vulgarisation de certains textes et l'organisation, ces 10 dernières années, de très nombreuses sensibilisations – comme le principal facteur ayant contribué à ce renforcement de la participation de la femme dans les actions de paix.

De nombreux témoignages font également état

1. *D'un renforcement significatif, bien qu'encore limité et variable d'une zone à l'autre<sup>50</sup>, du droit des femmes à l'héritage et de leur accès à la terre et*
2. *De la nomination, ces 4-5 dernières années, d'un nombre plus important de femmes à différents postes au sein de l'administration locale, en tant que chef d'avenue, de quartier et de localité.*

<sup>49</sup> Il s'agit d'un groupe d'une cinquantaine de femmes qui se sont mobilisées pour aller sensibiliser les Maï Maï Tushibera. Elles sont rendues jusque dans son camp et sont parvenues à sensibiliser certains éléments qui se sont ensuite rendus aux autorités.

<sup>50</sup> Dans la partie littorale de Kalehe, nos interlocuteurs estiment à 20-30% la proportion de familles dans lesquelles les femmes ont accès à l'héritage. Dans l'axe Bunyakiri, la proportion est plus limitée. Les raisons de ces variations géographiques pourraient faire l'objet d'études additionnelles et plus approfondies.



### Box 3. L'implication des jeunes dans les processus de transformation des conflits

On rapporte, dans les différentes zones, une relative désolidarisation des jeunes avec certains leaders et une plus forte résistance aux tentatives de manipulations identitaires. Certains jeunes consultés ont parlé de « sens critique » et de leur volonté de devenir acteurs de la transformation des conflits dans leur communauté, par opposition aux troubles auxquels la jeunesse est très généralement associée. Si on constate une certaine évolution des mentalités dans l'ensemble des zones ciblées, nous restons prudents sur l'ampleur et la portée exacte de ce changement.

De manière générale, l'implication des jeunes dans les processus de transformations de conflits est restée limitée. Certains peuvent être associés (souvent dans le cadre de quotas), mais leur participation effective – dans une société très gérontocratique – est faible, de l'avis de nombreux jeunes consultés sur le terrain. Nous revenons sur ce point dans la 2e partie du rapport.

**“Nous voulons dialoguer avec nos autorités, nous avons beaucoup de choses à dire. On nous taxe de beaucoup de maux et de violences, parfois par les mêmes personnes qui nous manipulent. Mais eux ne meurent pas, ils mangent bien, mais nous qu'avons nous gagné dans tout ça ?”**

Jeune de Kiwanja, dans le territoire de Rutshuru



Quatre femmes montent avec leur panniens, Sud Kivu, decembre 2019  
@ Francois van Lierde

## Sécurité

Nous abordons ici les résultats identifiés dans le domaine de la sécurité, en distinguant les actions/interventions menées dans le domaine 1) de la gouvernance sécuritaire locale et 2) des groupes armés et des processus DDR.

### Gouvernance sécuritaire locale

#### ■ Les comités locaux de sécurité de proximité

##### Résultat 13 (toutes les zones) :

Renforcement de la sécurité des populations grâce à la mise en place et au renforcement des Comités locaux de sécurité de proximité élargis (CLSP) et à d'autres mesures de rapprochement entre civils et services de sécurité.



Dans l'ensemble des zones d'évaluation, des intervenants ont participé ces dernières années à la mise en place ou au renforcement de CLSP au niveau des chefferies et de Conseil locaux de sécurité (CLS) au niveau des territoires.

Quel que soit le niveau d'intervention, les logiques d'intervention sont les mêmes : élargir les espaces de prises de décision, recréer de la confiance entre les services de sécurité et les populations, renforcer les collaborations et poser les bases d'une gouvernance sécuritaire plus redevable et participative, capable de répondre de manière efficace aux besoins de sécurité des populations.

Les projets agissent de différentes manières : vulgarisation des textes<sup>51</sup>, sensibilisation des autorités en vue de l'élargissement des comités aux acteurs de la société civile, appui à l'organisation de forums de groupement lors desquels les risques sécuritaires sont identifiés de manière participative (souvent dans le cadre de tribunes d'expression populaire), appui à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans de sécurité locaux.

<sup>51</sup> Les CLSP sont créés et organisés par le Décret 13/041 de septembre 2013.

Cette approche alignée à la politique du gouvernement dans le cadre de sa doctrine de Police de proximité a été promue dès 2015 par les Affaires Civiles de la MONUSCO et a ensuite largement dupliquée à partir de 2017, notamment dans le cadre des programmes STAREC/ISSSS. Ci-dessous, les principaux résultats identifiés au terme de la collecte de données :

- Une réduction des suspicions, un renforcement des échanges d'informations, une augmentation des cas de dénonciations des « inciviques » par les populations et un meilleur respect de la confidentialité des sources par les services de sécurité.
- Une réduction relative des cas d'abus commis par la Police Nationale Congolaise (PNC) (arrestations arbitraires).
- Des exemples dans lesquels les doléances de la population (relayées au sein des CLSP) ont abouti à la mise aux arrêts d'agents de la PNC ou de membres des FARDC.
- Des cas de patrouilles mixtes menées en soirée par les FARDC, la PNC et des jeunes « encadrés » par les autorités locales. Certains témoignages soulignent les résultats à court terme de ce genre de collaboration sur la réduction des actes de violence et de la criminalité. D'autres insistent sur les risques – à moyen et long terme – liés à l'organisation de ce type de « milices » de jeunes (tracasseries, perte de contrôle sur certains jeunes, risques de manipulation politique, etc.).

- *Un recul des heures du couvre-feu (de 18 à 22h à Lemera et à Rutshuru), grâce au renforcement de la collaboration entre les services de sécurité et les populations.*
- *Une meilleure prise en charge des plaintes pour SGBV par la PNC dans certains axes (les témoignages évoquent essentiellement les conditions d'accueil des victimes et la documentation des cas).*
- *Le renforcement de l'action des autorités face à l'activisme et aux exactions commises par les groupes armés (organisation de missions de sensibilisation).*

**“Avant, pour les FARDC, nous étions tous des Maï Maï. Aujourd'hui il est possible de s'adresser à un Colonel FARDC ou à un agent de l'ANR et de lui dire qu'il a mal agi, ou qu'il devrait faire ceci ou cela, avant c'était totalement impossible, il n'y avait aucun dialogue.”**

Un représentant de la société civile, membre du CLSP

Ces résultats montrent que les CLSP constituent de nouveaux espaces de gouvernance négociée<sup>52</sup> plus inclusifs et démocratiques au sein desquels les doléances des populations peuvent trouver un écho. Ils renforcent la participation de ces populations et introduisent certaines formes de redevabilité. A cet égard, leur mise en place est utile et positive.

<sup>52</sup> Morvan (H.) et Nzweve (J.-L.), op. cit., p.52

Pour autant l'action de ces CLSP se limite généralement aux aspects les plus locaux et superficiels de la gestion sécuritaire. Leur emprise sur les causes plus profondes de l'insécurité, sur la nature même de la gouvernance sécuritaire en RDC et, à fortiori, sur les réseaux clientélistes et patrimoniaux qui en sont les principaux animateurs<sup>53</sup>, reste faible.

Il est en ce sens important de considérer ces mécanismes pour ce qu'ils sont et de calibrer les résultats et les attentes sur leurs capacités et leur réel potentiel de changement. En matière de gestion sécuritaire, d'autres modes d'actions, à d'autres niveaux, paraissent indispensables (nous y revenons dans la 2<sup>e</sup> partie du rapport).

Autre enjeu : ces mécanismes fonctionnent relativement bien lorsqu'une prise en charge des parties prenantes est possible. Leur durabilité hors projet reste par contre incertaine.

Cela étant dit, l'existence d'une politique nationale en la matière et l'alignement des interventions aux textes existants – chose relativement rare dans l'Est de la RDC – offrent d'intéressantes perspectives en matière de leadership et de mobilisation des autorités locales, mais également des perspectives en matière de viabilité financière<sup>54</sup>.



Paturage, Territoire de Rutshuru, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

<sup>53</sup> Vlassenroot (K.) et Hoffmann (K.), *The challenges of multi-layered security governance in Ituri*, JSRP Policy Brief, mai 2016, p.4

<sup>54</sup> Le Décret de 2013 prévoit en effet que les CLSP soient pris en charge par les budgets provinciaux. Certaines organisations nationales et internationales mènent depuis 2019 un plaidoyer en ce sens auprès des autorités du Sud Kivu, sans succès jusque-là.

## Groupes Armés et DDR

### Résultat 14 (toutes les zones) :

Renforcement de la sécurité des populations grâce à des initiatives communautaires de sensibilisation des groupes armés.



On observe dans les 4 zones d'évaluation une multiplicité d'initiatives localisées de sensibilisation des groupes armés. Certaines sont spontanées et initiées localement<sup>55</sup>, d'autres sont mises en place dans le cadre de projets, sous la forme de comité de sensibilisation. Ils sont composés de leaders locaux dont l'influence dans la communauté est reconnue et ayant – pour certains d'entre eux – un accès direct aux groupes armés (soit en raison de lien familiaux, soit pour avoir été eux-mêmes été membres). Certains comités sont composés de jeunes et tous incluent les femmes de manière active dans les sensibilisations (voir également le résultat 12).

La collaboration avec les autorités locales et sécuritaires est souvent très étroite pour des raisons évidentes d'accès et de protection. L'une de ces structures communautaires a par ailleurs été créée en 2017 par les autorités et les parties prenantes locales elles-mêmes, réunies au sein des Comités locaux de sécurité de proximité (voir résultat 9).

Les témoignages collectés montrent la relative capacité (i.e. elle fluctue d'un groupe, d'un contexte à l'autre) de ces structures à influencer des groupes armés locaux, à obtenir des concessions (en matière de circulation et de protection des personnes) et à provoquer la démobilisation de certains de leurs éléments<sup>56</sup>.

Pour autant leur durabilité hors projet reste très limitée, faute d'une mobilisation locale des ressources nécessaires à leur fonctionnement.

Autre enjeu majeur : l'action des comités reste très locale, très ponctuelle, tandis que leur emprise sur les sponsors de ces groupes et sur les groupes armés étrangers est très faible. Ces mécanismes n'ont par ailleurs aucun effet sur les dilemmes sécuritaires locaux, ce qui explique – en partie – que le nombre d'éléments qu'ils parviennent à démobiliser (et le nombre d'armes déposées) reste limité.

<sup>55</sup> Jusqu'en 2017, une commission de sensibilisation fonctionnait à Kigoma, « clandestinement », selon l'un de ses membres. A Sangé en 2017, 9 femmes sont parties sensibiliser Karakara en brousse (son frère Kivuhe a accepté de se démobiliser et s'est rendu au FARDC). A Kalehe, un groupe d'une cinquantaine de femmes (les mamans Amani) se sont mobilisées spontanément pour aller sensibiliser le chef Raia Mutomboki Tashibera<sup>56</sup>. Dans la chefferie de Bwisha, les missions de sensibilisation menées par la maman Libérate, ancienne Administratrice adjointe, ont permis la suppression de certains barrières/taxes illégales, ainsi que la démobilisation d'un chef Maï Maï de Walikale.

<sup>56</sup> Entre 2017 et 2018, les Unités de sensibilisation communautaire mises en place à Lemera et Kigoma dans les Moyens Plateaux d'Uvira ont participé à la démobilisation de certains chefs de milices (sortie de Kihebe et de Bédé avec respectivement 9 et 7 éléments), d'une dizaine d'éléments issus des groupes Furaha et Buhirwa ainsi que de 77 éléments dans l'axe Kigoma (dont le chef Kijangala). La plupart de ces éléments ont été désarmés par les FARDC et seraient passés par Kitona. Certains seraient depuis rentrés en brousse (aucun chiffre précis n'a pu être communiqué). Dans le territoire de Kalehe, les sensibilisations menées par les noyaux de la jeunesse Tujenge en 2016 ont permis la démobilisation de 280 éléments Raia Mutomboki et la remise de 48 armes.

**“C’est à eux de désarmer les premiers, nous le ferons ensuite. Par le passé, nous avons toujours désarmé avant, mais ils ne suivent jamais », membre de la mutualité hutue de Minova. « Que les hutus maîtrisent leurs jeunes, qu’ils arrêtent avec les attaques, avec les vols et alors nous serons prêts à discuter.”**

Un chef de localité de Bunyakiri

Faute d'un dispositif de pris en charge de ces éléments et d'une politique nationale claire en la matière, nombre d'entre eux sont rentrés en brousse rapidement (dans une logique de retour circulaire<sup>57</sup>), ce qui décrédibilise l'action des comités et insécurise leurs membres.

Si ces expériences soulignent l'intérêt et le potentiel d'une approche communautaire de la sensibilisation des groupes armés, elles sont menées de manière isolée : en dehors de tout processus de transformation des dynamiques intercommunautaires et sans articulation à un dispositif DDR national opérationnel et efficace. Pour cela, leurs effets sur la démobilisation de ces groupes et la sécurisation de leur zone d'intervention restent marginaux.



### Box 4. Les commissions de pacification à Kalehe et à Kitshanga

**Kalehe :** La Commission de pacification a été mise en place par des leaders et des notables Tembo et Hutu de Nyabibwe en 2012, dans un contexte de violentes confrontations entre Maï Maï et Nyatura dans les Hauts Plateaux. Elle était alors composée d'une quinzaine de membres, hommes et femmes, issus des deux communautés. Son objectif : obtenir une réduction des violences, sensibiliser les groupes à la démobilisation et éviter la contagion de ces violences vers d'autres zones du territoire. Mandatée par le conseil local de sécurité et par le Gouverneur et appuyée matériellement par une ONG locale (la promesse de financement du Gouverneur ne s'étant jamais matérialisée), la Commission s'est rendue à Lumbishi et à Ziralo. Une maman membre de la Commission se souvient : « Les Maï Maï ont été très surpris qu'une femme comme moi, de la communauté Hutus, arrive jusque chez eux, au début ça été très tendu. De l'autre côté, à Lumbishi, c'est chez moi. C'est moi qui ai introduit mes collègues Tembo. Les gens me disaient : « mais comment oses-tu venir avec un Tembo ici, tu ne sais pas que nous sommes en guerre avec eux ». Mais on leur a parlé, on a essayé de leur montrer que les écoles sont fermées, qu'il n'y a plus de commerce, que tout le monde souffre, leur propre population, leurs propres frères ». Au terme de la mission, une quarantaine d'éléments

<sup>57</sup> Voir à ce sujet : Vlassenroot (K.), Mudinga (E.), Musamba (J.). Retour circulaire: navigation entre la vie de civil et de milicien à l'est de la RDC, Groupe d'Etudes sur les Conflits et la Sécurité Humaine (GEC-SH), 2019.

Nyatura ont accepté de déposer les armes. La Commission est encore intervenue en 2014 et 2016 pour sensibiliser les leaders et les jeunes des deux communautés, durant des périodes de fortes tensions intercommunautaires.

**Kitshanga :** La Commission de pacification a été mise en place en 2016 par la notabilité de Kitshanga, toutes communautés confondues. Composées de leaders coutumiers et politiques, elle a mené plusieurs missions de sensibilisation à Muhanga, Mweso et Nyabiondo en 2016, au terme desquelles quelques dizaines d'éléments de groupes armés ont déposé les armes (10 à Muhanga). Initiative purement locale au départ, la Commission a ensuite été financée par le Gouvernement provincial dans le cadre d'un nouveau cycle de sensibilisation. Elle a finalement été appuyée en 2018-2019 dans le cadre d'un projet STAREC/ISSSS et est intervenue à Pinga (pour la médiation de fortes tensions intercommunautaires) et à Nyakariba (où 72 armes ont été remises par les groupes armés).



Village de Nyamitaba, Nord Kivu, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

## La réinsertion des ex-combattants

**Résultat 15 (toutes les zones) :**  
Réintégration socio-économique d'éléments issus des groupes armés.



Dans la 4 zones d'évaluation, nos interlocuteurs sont évoqué la mise en oeuvre d'une multitude de projets de (ré) insertion, essentiellement socio-économique<sup>58</sup>, ciblant dans des « jeunes à risques » (garçons et filles), anciens combattants y compris.

Si nos interlocuteurs (toutes tranches d'âge et genre confondus) considèrent de manière unanime l'oisiveté des jeunes et le manque d'opportunités économiques comme l'une des principales sources de la criminalité<sup>59</sup> et de la mobilisation des jeunes dans les groupes armés (et reconnaissent donc toute la pertinence de ces projets), plusieurs limites ont été rapportées de manière récurrente.

1. La taille très limitée des groupes cibles au regard des besoins, dans un contexte où la majorité des ex-combattants sont auto-démobilisés et où la prise en charge des démobilisés de retour des centres de préparation à la réintégration (CPR) de Kamina et

*Kitona fut très problématique (en raison notamment du caractère précaire, voire inadapté des appuis/kits reçus).*

2. Nos interlocuteurs soulignent la durée très limitée des projets (3-6 mois), là où la mise en activité durable des jeunes et leur réinsertion effective au sein des communautés exige un accompagnement multiforme, à beaucoup plus long terme. De nombreux projets parviennent à « occuper » les jeunes pendant un certain temps<sup>60</sup>, mais leurs effets à plus long terme restent limités, à défaut d'une réelle acquisition de compétences et d'un appui plus consistant au développement d'activités économiques viables.
3. De nombreux interlocuteurs considèrent que les approches sont trop centrées sur le volet économique de la réinsertion, au détriment de ses dimensions sociales et psychologiques. Quelques projets prévoient un accompagnement psychosocial, de manière

<sup>58</sup> Champs communautaires, associations villageoises d'épargne et de crédits, réhabilitation d'infrastructure à haute intensité de main-d'oeuvre, etc.).

<sup>59</sup> Nos interlocuteurs insistent particulièrement sur l'implication des jeunes dans les actes de kidnapping/braquage qui se multiplient ces dernières années à Rutshuru et dans la Plaine de la Ruzizi.

<sup>60</sup> Plusieurs témoignages montrent les effets positifs de l'encadrement des jeunes durant le projet (dans un champ ou dans des travaux HIMO), mais également la durabilité très limitée (voire nulle) de ces effets le champ récolté ou les travaux clôturés.

complémentaire. D'autres développent des approches communautaires qui sont généralement très appréciées. Les ex-combattants sont identifiés par les membres de la communauté et sont ensuite intégrés dans des comités locaux au sein desquels sont réunies les différentes couches de la population. Ces comités pilotent la mise en oeuvre des projets (activités génératrices de revenus, etc.).<sup>61</sup> L'appui aux ex-combattants s'inscrit alors dans une dynamique collaborative (par opposition aux appuis individualisés), qui renforce le processus de réintégration sociale au sein de la communauté.

4. La question de l'impunité des ex-combattants (ou de l'absence de mécanismes locaux de vérité et de réconciliation) a été évoquée par quelques interlocuteurs, de manière isolée. D'autres ont abondé dans le sens inverse, à l'instar de la présidente d'une association de femmes à Kitshanga : « Ce sont nos enfants, nous voulons qu'ils rentrent, qu'on termine avec les groupes armés, qu'on leur offre du travail. Il faut tourner la page ».
5. Dans certaines zones, on rapporte le cas de projets ciblant des jeunes sortis des groupes dix ans auparavant<sup>62</sup>. Par opposition, on note très peu de projets capables d'intégrer des combattants sortis de brousse au fur et à mesure de leur mise en oeuvre (faute de flexibilité programmatique et financière suffisante). Le cas de Kigoma est intéressant à ce sujet : dans le cadre d'un programme ISSSS/STAREC, une ONG a soutenu des mécanismes de démobilisation, lesquels ont permis la sortie de 70 éléments. Dans la même zone et durant la même période, une autre organisation, alignée à l'ISSSS, a financé la réhabilitation d'une route de desserte agricole, dans une logique de mise en activité des jeunes. Pour autant, faute de coordination et de communication, cette organisation

est partie identifier des jeunes sans emploi dans la cité de Sangé, au détriment des 70 ex-combattants, qui sont restés sans activité, ni prise en charge.

6. Finalement, l'insécurité persistante dans les zones de réinsertion reste un enjeu majeur. A Mweso, au terme d'un micro-projet de Community Violence Reduction (CVR), les participants aux FGD ont estimé à 60% la proportion de jeunes bénéficiaires de ce projet ayant réintégré les rangs du Nduma Defence of Congo-Rénové, de manière forcée pour la plupart.

<sup>61</sup> Les ex-combattants sont identifiés par les membres de la communauté et sont ensuite intégrés dans des comités locaux au sein desquels sont réunies les différentes couches de la population. Ces comités pilotent la mise en oeuvre des projets (AGR, etc.).

<sup>62</sup> Dans la Plaine de la Ruzizi. Dans l'axe Kitshanga, on rapporte des cas de faux démobilisés, identifiés comme bénéficiaire avec la complicité des agents de certaines organisations de mise en oeuvre.

### Résultat 16 (Nord et Sud Kivu) :

Mise en place d'une Commission interprovinciale pour le DDR communautaire



La Commission tire ses origines d'un projet de dialogue démocratique mis en oeuvre dans les Hauts Plateaux de Kalehe par une ONG congolaise partenaire du STAREC/ISSSS (2015-2018). Face à la question récurrente des groupes armés dans la zone et aux dysfonctionnements du Programme Nationale de Démobilisation, Désarmement et Réintégration III (PNDDR III), l'organisation s'est lancée dans un processus de plaidoyer au niveau provincial et national en faveur d'un DDR à base communautaire. Des consultations préalables ont été menées sur le terrain à Kalehe, à Bukavu, puis à Kinshasa et une Conférence, co-présidée par les Vice-Gouverneurs du Nord et du Sud Kivu, a été organisée à Bukavu fin 2018<sup>63</sup>.

Une feuille de route pour la mise en place d'un DDR communautaire a été élaborée et un arrêté interprovincial organisant une Commission interprovinciale chargée de sa mise en oeuvre a été promulgué par les deux gouverneurs fin 2018.

<sup>63</sup> En présence de la MONUSCO, de représentants de l'Etat Major des FARDC, des Régions militaires, des autorités locales et de la société civile.

Avant la fin de son mandat (fin 1<sup>er</sup> semestre 2019), le Vice-Gouverneur du Nord Kivu a promulgué un nouvel arrêté organisant une nouvelle Commission interprovinciale, identique dans ses objectifs, mais dont la composition et le mode de fonctionnement ont été largement revus (écartant notamment le STAREC et les ONGL à l'initiative du processus de 2018). Cet arrêté fut signé par les deux gouverneurs mi-2019, avec le soutien – semble-t-il – de la Présidence et du Mécanisme National de Suivi des Accord d'Addis Abeba (MNS).

La mise en place de la Commission et de ses organes<sup>64</sup> est en cours et est soutenue techniquement par une ONG internationale, spécialisée dans la facilitation de processus de dialogue politique de haut niveau.

<sup>64</sup> La Commission sera composée de 4 organes: un comité de pilotage, une coordination interprovinciale, des coordinations provinciales et des antennes territoriales. Elle sera présidée par les Gouverneurs de province de manière rotative (par le Gouverneur du SK en 2020).

L'approche DDR promue par la Commission fonctionne sur le principe de la décentralisation du dispositif actuel et sur l'installation de centres de regroupement dans les territoires et d'un centre de réinsertion par province. A ce stade (juin 2020), plusieurs questions restent en suspens :

- *Le degré d'engagement réel du Gouvernement congolais et sa capacité/volonté à avancer de manière concertée dans un contexte de bicéphalisme au sommet de l'Etat<sup>65</sup>.*
- *La position des bailleurs de fonds, certains semblant encore très réservés.*
- *Les modalités de collaboration avec les organisations de la société civile et l'articulation de la Commission aux initiatives locales existantes (en matière de pré-DDR et d'appui à la réintégration).*
- *Les perspectives de collaboration et la complémentarité entre la Commission DDR, le MNS et le programme STAREC (lequel se concentre – à plus long terme – sur les causes profondes de la persistance des GA et sur les obstacles à leur démobilisation).*

<sup>65</sup> Lors d'une réunion de présentation de la Commission aux bailleurs de fonds à Kinshasa en décembre, certains ministres FCC étaient absents ou se sont fait représenter. Même constat pour certains membres clés de l'Etat Major Général. « A ce stade, on ne voit pas encore l'engagement pratique et coordonné du Gouvernement », l'agent d'une ONG.



Territoire de Rutshuru, Nord Kivu, juillet 2016 @ Alexis Bouvy

## Ressources Naturelles

Au résultat 2, nous avons traité de certaines dynamiques de conflit entourant le Parc National de Virunga. Dans cette section, nous nous concentrons sur les enjeux liés aux ressources minières.

Une remarque préliminaire s'impose : cet enjeu a été discuté dans l'une des 4 zones (territoire de Kalehe), mais a été très peu évoqué par nos interlocuteurs dans les 3 autres.

Globalement, cette dynamique de conflit a été traitée de manière moins approfondie que les deux premières (identité, terre et pouvoir et dynamique sécuritaire), ce qui – au vu du lien entre ressources naturelles et dynamiques de conflit dans l'Est de la RDC<sup>66</sup> – constitue une limite de cet exercice d'évaluation. Cela tient aux choix des zones d'intervention<sup>67</sup>, à la méthodologie du Outcome harvesting (i.e. nous traitons les résultats tels que vécus et rapportés par les parties prenantes sur le terrain), mais sans doute également à l'absence au sein du GdR d'organisations spécialisées dans le domaine des ressources naturelles/minières.

Il s'agit d'un champ d'intervention et d'expertise à part entière, fortement interconnecté avec les questions de sécurité, de paix et de réconciliation que nous approfondissons dans ce rapport et pour lequel des analyses et évaluations complémentaires restent donc nécessaires<sup>68</sup>.



Pancarte d'une ONG à Lagabo, Territoire d'Irumu, Ituri, novembre 2016 @ Alexis Bouvy

<sup>66</sup> Lire à ce sujet : International Peace Information Service (IPIS). Cartographie des zones minières artisanales et des chaînes d'approvisionnement en minerais dans l'est de la République Démocratique du Congo : Impact des interférences des groupes armés et des initiatives d'approvisionnement responsables. Anvers 2019.

<sup>67</sup> Voir "Méthodologie"

<sup>68</sup> Lire à ce sujet De Putter (T.) et Delvaux (C.). Certifier les ressources minérales dans la région des Grands Lacs, in Politique étrangère 2013/2 (Été), pages 99 à 112 et CENADEP et IPIS. La fraude et la contrebande minière dans le territoire de Kalehe (Sud-Kivu) : cas de la chaîne d'approvisionnement de Numbi/Lumbishi. Rapport de recherche. Bukavu et Anvers, 2018. <https://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2018/04/1804-Voix-du-Congo-version-3.pdf>

## Gouvernance sectorielle et mécanismes de traçabilité

**Résultat 17** : Réduction limitée de la conflictualité autour des sites miniers grâce à la certification des sites, à l'encadrement des artisans et à la mise en place de mécanismes de gouvernance locale des ressources minières.



Ce résultat a été rapporté par nos interlocuteurs dans le territoire de Kalehe (partie littorale et Hauts Plateaux) et fait référence à la certification de sites miniers dans le territoire depuis 2012<sup>69</sup> et à la mise en place, avec l'appui d'une agence onusienne et de certaines ONG, de mécanismes de traçabilité des minerais et de gouvernance locale des sites miniers.

Ces interventions suivent un double objectif :

- *La mise en place d'un système officiel de traçage et d'écoulement à partir de sites « propres » afin de limiter les risques de fraudes, de contrebande et d'exploitation illégale des minerais, essentiellement par les groupes armés et certains réseaux politico-sécuritaires et*
- *La réduction de la conflictualité autour des sites et l'amélioration des conditions de vie des populations, et des femmes et des jeunes en particulier, impliqués dans l'exploitation artisanale des minerais.*

Parmi les modes d'actions de ces intervenants : la construction de centre de négoce (pour l'entreposage et la certification<sup>70</sup> des minerais), le renforcement de la police des mines et des services miniers (SAEMAP), la mise en place de comités de suivi et de surveillance des activités minières (chargés de veiller au respect des critères de certification) et l'appui aux coopératives de creuseurs (techniques d'exploitation, sécurité, gouvernance interne, etc.).

De l'avis de nos interlocuteurs sur le terrain, ces initiatives contribuent à une relative sécurisation de certains sites miniers, tout particulièrement dans la partie littorale du territoire de Kalehe (moins exposée à l'activisme des groupes armés). La Police des mines y est plus active et y mène des missions de vérification relativement régulières. Plusieurs témoignages font état d'une réduction de la présence de creuseurs clandestins et d'éléments de groupes armés dans et à proximité des sites validés (certains parlent d'une « présence plus discrète »). Une relative réduction des cas de fraudes et de taxation illégale a été évoquée par certains interlocuteurs, mais a été fortement nuancée par d'autres.

<sup>69</sup> On dénombrait une quinzaine de sites validés dans les Hauts Plateaux de Kalehe, axe Numbi. Au niveau de la province, sur les 900 sites d'exploitation minière, 105 sont certifiés. Voir CENADEP et IPIS. La fraude et la contrebande minière dans le territoire de Kalehe (Sud-Kivu) : cas de la chaîne d'approvisionnement de Numbi/Lumbishi. Rapport de recherche. Bukavu et Anvers, 2018. <https://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2018/04/1804-Voix-du-Congo-version-3.pdf>.

<sup>70</sup> La certification se fait en deux phases : dans le site minier via un "tag mines" et ensuite au centre de négoce où l'administration appose sur les sacs un "tag négociants".

<sup>72</sup> On estime à 3000 tonnes les quantités de cassitérite propre

Si ces initiatives concourent à une certaine formalisation/officialisation des circuits d'écoulement des produits miniers<sup>71</sup> et limitent – même partiellement – les opportunités de détournement des ressources minières par certains acteurs armés, leur impact sur la fraude et la conflictualité autour des sites miniers reste limité, pour plusieurs raisons.

1. *On constate encore de nombreux dysfonctionnements au niveau des services étatiques en charge de la traçabilité des minerais: des cas de corruption (lors de l'identification des sacs au centre de négoce) ont été évoqués. Les services ne semblent pas non plus être permanents dans l'ensemble des sites validés. Dans certains cas, la certification des minerais se fait au niveau du centre de négoce (et non au niveau du site minier), limitant ainsi leur traçabilité.*
2. *La réorganisation des circuits d'écoulement semble avoir provoqué une réorganisation des modes et des stratégies de prédation de certains acteurs (groupes armés et services de sécurité principalement). Si l'exploitation et l'accès aux ressources sont moins directs, des témoignages font état de systèmes de racket et de taxation illégale plus discrets ou plus périphériques (sous forme notamment de frais de protection).*
3. *L'organisation des coopératives de creuseurs pose également problème, en raison de la présence dans ces coopératives de nombreux négociants et d'un rapport de force très défavorable aux creuseurs.*
4. *La formalisation des circuits d'écoulement constitue une opportunité importante pour les autorités en matière de fiscalité (au niveau local, provincial et national), mais également – en théorie – pour les populations grâce aux actions de développement que cette fiscalité locale doit permettre de financer. Certains intervenants*

*insistent sur la nécessité de soutenir la mise en place d'une gouvernance locale plus redistributive, afin que les populations bénéficient, même très partiellement, de la rente minière. C'est une manière de les mobiliser en soutien aux mécanismes de traçabilité et au respect des critères sur lequel le dispositif repose.*

5. *La certification nécessite des conditions sécuritaires minimales pour être effective et durable. Elle est donc plus difficilement applicable dans des zones qui, à l'instar des Hauts Plateaux de Kalehe, sont délaissées par les forces de sécurité et restent largement sous le contrôle des groupes armés<sup>72</sup>. Dans ces zones, la certification des sites est très incertaine, les risques d'interférence des groupes armés dans les chaînes de production restant particulièrement élevés. Leur présence à proximité de sites certifiés augmente également le risque de contamination, i.e. le risque que des minerais « sales » soient insérés frauduleusement dans les circuits officiels. La stabilisation de ces zones est donc un préalable. La certification des sites – en ce qu'elle limite l'accès des groupes armés aux ressources – peut participer à cet effort de stabilisation, mais à condition d'être intégrée dans une réponse politique, sécuritaire et communautaire plus large, capable d'attaquer de manière intégrée les causes profondes de la mobilisation armées dans ces zones.*

<sup>71</sup> On estime à 3000 tonnes les quantités de cassitérite propre écoulées à partir des sites validés de l'axe Nyabibwe. Interview réalisée avec Observatoire Gouvernance et Paix (OGP) le 6 mai 2020.

<sup>72</sup> On note toutefois une diminution relativement importante de l'activisme des groupes armés dans la zone depuis le lancement, en décembre 2019, des opérations FARDC de traque des éléments Conseil National pour le Renouveau et la Démocratie (CNRD).

## Dynamiques Régionales

### Frontières et flux transfrontaliers

**Résultat 18 (Uvira) :** Renforcement de la collaboration et de la confiance entre populations de part et d'autre des frontières et réduction des tracasseries aux postes frontières, grâce à la mise en place de Groupes de Dialogue Permanent (GDP).



À partir de 2015, une ONG internationale et ses partenaires ont choisi de concentrer leur intervention sur la question des flux commerciaux régionaux, de la gestion des postes frontaliers et des conflits qui leur sont associés. Une recherche-action participative a été menée. Des restitutions, des tables rondes et des actions de plaidoyer ont été organisées dans les trois pays frontaliers (RDC, Rwanda et Burundi) et ont notamment abouti à la mise en place de Groupes de dialogue permanent au niveau de chacune de leurs frontières<sup>73</sup>. Ces GDP intègrent les autorités locales et administratives en charge de la gestion des postes frontières, canalisent les actions de sensibilisation des populations et mènent des actions collectives de plaidoyer pour une gestion plus transparente, efficace et collaborative des flux transfrontaliers.

Cette intervention a été identifiée et discutée dans la Plaine de la Ruzizi, à Kamanyola où la question de la gestion de

frontières constitue un enjeu majeur pour nos interlocuteurs. Ils rapportent différents changements positifs liés, selon eux, aux actions du GPD :

- *Une réduction significative des stéréotypes et de la méfiance, notamment entre opérateurs économiques issus des pays frontaliers et*
- *Un renforcement de la collaboration entre les services étatiques congolais et rwandais,*
- *Un arrêt des destructions de produits agricoles (lait, viande, etc.) par les services des douanes rwandaises et, de ce fait, une augmentation du commerce transfrontalier.*

<sup>73</sup> Cibitoke, Kamanyola, Gatumba, Uvira, Bukavu, Kamembe, Goma et Gisenyi.

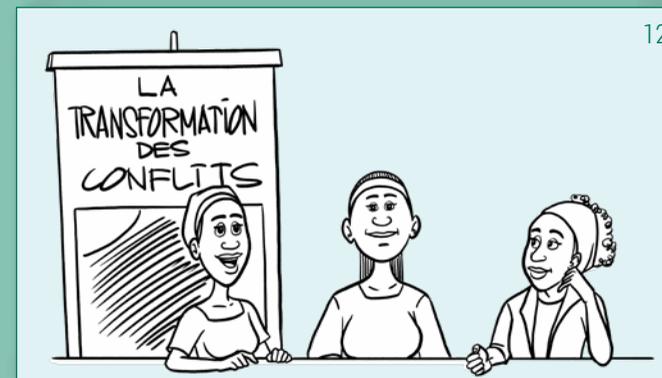
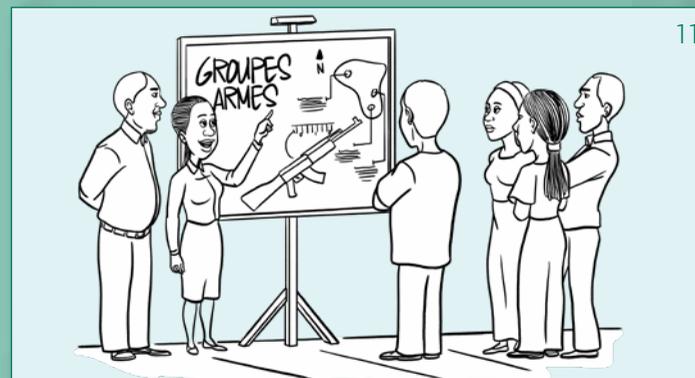
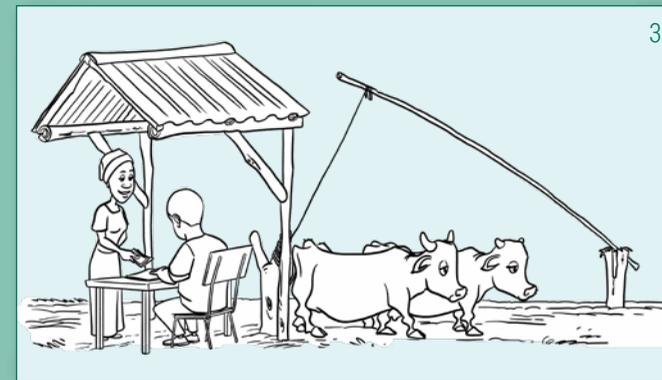
Une femme commerçante congolaise de Kamanyola témoigne de certains de ces changements : « Maintenant, je peux laisser ma marchandise à une rwandaïse et me faire payer ensuite, il y a le retour de la confiance et de la collaboration. Il y a même des congolais qui peuvent parrainer des mariages au Rwanda, et vis-versa ». Le chef de Groupement de Kamanyola abonde dans le même sens : « Il y a encore 2-3 ans, un habitant de Kamanyola ne pouvait jamais dormir à Bugarama, du côté Rwandais, il devait avoir peur d'être volé ou d'être tué et de ne pas revenir. Aujourd'hui, il n'y a plus aucun problème, les gens le font sans problème, dans les deux sens ».



---

Un site minier dans le territoire de Kalehe, Sud Kivu @ François van Lierde

# Les Résultats



1. Réduction de la conflictualité au sein des communautés grâce à la mise en place de mécanismes de médiation des conflits fonciers interindividuels.
2. Réduction et prévention de la violence grâce à la médiation de conflits fonciers complexes.
3. Prévention des conflits liés à la transhumance et à la divagation du bétail, grâce à la mise en place d'un système de redevance coutumière, à l'ouverture de voies de passage et à l'adoption d'un arrêté provincial.
4. Prévention des conflits fonciers grâce à la sécurisation des terres et au renforcement de l'administration foncière.
5. Les initiatives testées au niveau local et communautaire par les OSC sont relayées au niveau national et influencent le processus de révision de la loi foncière.
6. Les risques d'escalade de la violence intercommunautaire sont réduits grâce à l'intervention (ponctuelle et ciblée) de comités et de cadres de concertation.
7. Renforcement de la confiance et de la cohésion sociale intercommunautaire, sous l'effet des actions des ONG, des sensibilisations des Eglises et d'une reprise spontanée des contacts et des relations interindividuelles.
8. Une relative désolidarisation/distanciation des populations à l'égard de groupes armés issus de leur communauté.
9. Cessation provisoire des hostilités dans le Groupement de Bijombo (fin 2018), dans un contexte sécuritaire et politique extrêmement volatile.
10. Résolution de conflits de pouvoir intracommunautaires dans le Groupement de Kabimba et dans la localité de Bwisha.

11. Les autorités et les leaders des communautés de à Kitshanga se sont engagés dans la transformation de certaines des causes profondes des conflit qui les opposent.
12. Renforcement de la représentation et de la participation des femmes dans les processus de transformation de conflits.
13. Renforcement de la sécurité des populations grâce à la mise en place et au renforcement des Comités locaux de sécurité de proximité élargis (CLSP) et à d'autres mesures de rapprochement entre civils et services de sécurité.
14. Renforcement de la sécurité des populations grâce à des initiatives communautaires de sensibilisation des groupes armés.
15. Réintégration socio-économique d'éléments issus des groupes armés.
16. Mise en place d'une Commission interprovinciale pour le DDR communautaire
17. Réduction limitée de la conflictualité autour des sites miniers grâce à la certification des sites, à l'encadrement des artisans et à la mise en place de mécanismes de gouvernance locale des ressources minières.
18. Renforcement de la collaboration et de la confiance entre populations de part et d'autre des frontières et réduction des tracasseries aux postes frontières, grâce à la mise en place de Groupes de Dialogue Permanent (GDP).

# L'Évaluation des Interventions de Transformation des Conflits : Principaux Enseignements

Partant des 18 résultats identifiés et considérant les 5 principaux critères d'évaluation (pertinence, efficacité, durabilité, participation et efficience) et les questions d'évaluation ayant guidé la collecte et l'analyse des données<sup>74</sup>, nous tirons ci-dessous 8 principaux enseignements.

Dépassant les spécificités de chacune des 4 zones de l'évaluation, les leçons apprises sont formulées à un niveau plus global et stratégique. Certaines d'entre elles sont en ce sens généralisables à d'autres zones non directement ciblées.

Nous questionnons tout d'abord les objectifs des projets de transformation des conflits, leur pertinence et la durabilité de leurs effets au regard des conflits et des enjeux qu'ils ciblent (leçon 1), mais également de leur niveau d'intervention (leçon 2). Nous abordons ensuite la question de l'efficacité des approches de recherche et de dialogue largement utilisées par les intervenants ces 10 dernières années (leçon 3), ainsi que la centralité du rôle et de la participation de l'Etat dans les processus de transformation des conflits, son faible engagement et l'ambiguïté de la relation entre l'Etat et ses partenaires, notamment de la société civile (leçons 4). Nous montrons ensuite l'importance d'un renforcement des actions menées au niveau régional (leçon 5) et d'un ciblage des causes profondes et structurelles des conflits fonciers (leçon 6). Finalement, nous analysons la participation des femmes et des jeunes dans les processus de transformation des conflits (leçon 7), ainsi que certaines des faiblesses constatées au niveau des organisations, des modalités de mise en oeuvre et de l'efficience de leurs interventions (leçon 8).

<sup>74</sup> Voir la matrice d'évaluation à l'annexe 1. Dans la présentation des 8 principaux enseignements, nous faisons par ailleurs référence aux questions d'évaluation que leur sont associées.

## Des Interventions en Périphérie des Conflits Majeurs et des Facteurs Structurels de Division<sup>75</sup>

Le renforcement de la cohabitation pacifique et de la cohésion sociale intercommunautaire a été évoqué, dans l'ensemble des zones d'évaluation, comme le changement le plus significatif constaté ces dix dernières années. Plusieurs indicateurs ont été identifiés (point 1.2.2, résultat 7) et nos interlocuteurs se sont très largement entendus pour considérer la multiplication des projets de paix et de transformation de conflits comme l'un des principaux facteurs d'explication.

Les éléments de contexte ont été évoqués comme un autre facteur explicatif majeur : un certain nombre d'interlocuteurs établissent en effet un lien direct entre les dynamiques de rapprochement intercommunautaire et l'intensité des conflits et des violences (sur laquelle les intervenants n'ont généralement qu'une emprise plus limitée). Et de suggérer que de manière générale les actions des ONG ne provoquent pas, mais capitalisent sur l'évolution positive d'un contexte conflictuel et sécuritaire donné. Les actions de cohabitation pacifique qu'elles mènent permettent alors d'en consolider les acquis.

De là, se pose la question de la contribution des intervenants et des effets de leurs interventions – non plus sur les relations interindividuelles et la cohésion sociale à la base – mais bien sur les causes des tensions et des conflits intercommunautaires et sur les facteurs structurels de division. De l'avis des organisations membres du GdR, ces facteurs ont été relativement peu

traités ces 10 dernières années, fragilisant par là même la portée et la durabilité des changements observés en matière de cohabitation pacifique, au niveau individuel et relationnel. Ces changements resteraient donc réversibles et largement dépendants du contexte et de son évolution.

Une organisation a utilisé le terme de « lignes rouges » pour qualifier les enjeux qui sont connus, qui ont été identifiés à de multiples reprises dans les analyses de conflits, mais sur lesquels les organisations se sont peu positionnées.

Plusieurs cas ont été discutés avec nos interlocuteurs sur le terrain et en province.

### Le cas du conflit de pouvoir dans la Plaine de la Ruzizi<sup>76</sup>

Après une période de très fortes tensions et de violence (2012-2014), on observe actuellement un calme relatif dans la Plaine de la Ruzizi. Pour autant, le conflit reste ouvert, constitue le principal facteur de division, ainsi qu'un puissant vecteur de mobilisation et de manipulation identitaire. Un membre de la société civile de Luberizi l'exprime en ces termes : « Les gens se sont réconciliés socialement, les contacts ont repris, les collaborations, les solidarités. Mais le conflit est là, on n'en parle pas, mais les tensions restent vives. C'est une bombe à retardement ». Dans l'ensemble des localités visitées dans la Plaine, nos interlocuteurs ont exprimé cette crainte, en soulignant toute la volatilité du contexte, la fragilité des acquis en

<sup>75</sup> Voir objectif d'évaluation 1 (pertinence), question 1.1 : Les interventions de peacebuilding ciblent-elles les principales causes et dynamiques des conflits dans les zones ciblées, en réponse aux besoins des populations (en ce y compris dans les zones reculées) ? Voir également Objectif d'évaluation 3 (durabilité), question 3.1 : Les changements produits ont-ils duré dans le temps et quels les résultats les plus pérennes ?

<sup>76</sup> Le conflit oppose les communautés Barundi et Bafulero autour du contrôle et de la gestion de la chefferie de la Plaine de la Ruzizi, dont les autorités coutumières Barundi sont légalement reconnus

comme dépositaires, ce que contestent les Bafulero (largement majoritaire dans la zone). Le conflit s'articule d'enjeux de pouvoir et du évisage autochtone/allochtones, sur lequel repose la contestation des droits coutumiers, politiques et fonciers de la communauté Barundi. Le conflit fut particulièrement violent entre 2012 et 2014, suite à l'assassinat du Mwami Ndagoye (Murundi) et aux massacres de Mutarule de 2012 et 2014. Actuellement, on constate une dualité du pouvoir dans toutes les entités de la Plaine de la Ruzizi : elles sont administrées simultanément par un chef Murundi et un chef Mufulero, chacun contestant la légitimité et l'autorité de l'autre.

matière de cohabitation pacifique et la menace que le conflit fait peser sur la stabilité de la zone.

**“Les deux chefs de Luberizi se parlent maintenant, ils mangent ensemble, on les a vu ensemble sur une moto, cela c’est grâce au projet. Ils ont du collaborer, travailler ensemble, ça a créé un lien personnel entre eux. Récemment, ils ont cherché ensemble des solutions au problème de a divagation du bétail, ils se sont mis ensemble « dans l’intérêt de la population ». Tout cela c’est bien, mais cela reste en surface, le vrai problème est encore là.”**

Un notable de Luberizi

Aucune intervention de transformation de conflit (elles ont été nombreuses dans la zone) n’a pourtant ciblé cet enjeu de manière spécifique.

Les membres du GdR donnent trois principales explications.

- *La nature complexe du conflit, l’implication de réseaux politico-sécuritaires et ses ramifications au niveau national et régional. Dans un contexte sécuritaire qui reste volatile (activisme des groupes armés et forte criminalité), les organisations ne souhaitent pas ou ne sont pas en mesure (faute de moyens, d’expertise ou d’appui et de protection) de prendre/gérer les risques liés à un engagement sur ce genre de problématiques.*

- *Certaines estiment que ce type d’enjeux relève exclusivement de la responsabilité de l’Etat. Faute d’engagement du Gouvernement, ces enjeux sont laissés de côté. Les organisations interviennent alors au niveau local et communautaire, bien que conscientes des limites et de la fragilité des actions menées à ce niveau.*
- *Les OSC sont enracinées dans le tissu social et politique des zones dans lesquelles elles interviennent. Elles ne sont pas extérieures au contexte, ni totalement déconnectées de l’agenda de la communauté dont elles sont issues. Ceci limite leur marge de manoeuvre, leur indépendance vis-à-vis de certaines parties prenantes et la capacité/volonté de certaines d’entre elles de se positionner sur de tels litiges.*

## Le cas des groupes armés et les dilemmes sécuritaires locaux

Dans toutes les zones considérées au Nord et au Sud Kivu, la présence et l’activisme de groupes armés à connotation communautaire reste l’un des principaux facteurs de division et de tensions entre communautés. Pour de nombreux interlocuteurs, l’activisme de ces groupes rend impossible toute idée de réconciliation sincère et durable. Le besoin de sécurité est par ailleurs le besoin prioritaire exprimé de manière unanime dans les 4 zones d’évaluation.

Pour autant, sur les 10 dernières années, la question des groupes armés a été relativement peu traitée par les organisations spécialisées dans la transformation des conflits. Vogel et Musamba considèrent les dilemmes sécuritaires locaux, les manipulations et les résistances des

élites politiques et les dysfonctionnements des programmes nationaux de DDR comme les obstacles majeurs à la démobilisation des groupes armés<sup>77</sup>.

Si certaines actions, plus tardives (2018), ont ciblé la question des politiques nationales de DDR avec des effets intéressants, mais encore incertains (voir point 2.2, résultat 14), la question des dilemmes sécuritaires et des manipulations politiques a été peu abordée.

Elle renvoie à des enjeux sur lesquelles les ONG n’ont qu’une emprise limitée – notamment en ce qui concerne les vides sécuritaires dans lesquels ces dilemmes existent – mais s’enracine également dans des dynamiques complexes, sécuritaires et politiques (équilibres des forces, conflits de pouvoir et lutte pour le contrôle des ressources, contestation des identités, militarisation de la gouvernance politique<sup>78</sup>) que les processus de transformation de conflits devraient être en mesure de cibler.

Ces questions, aussi déterminantes soient-elles, semblent toutefois constituer autant de lignes rouges, sur lesquelles leurs organisations ne sont pas ou très peu positionnées ces dernières années, pour des raisons de sensibilité, de mandat et de risques, globalement similaires à celles évoquées dans le cas de la Plaine de la Ruzizi.

A défaut de travailler sur les facteurs structurels de la mobilisation armée, quelques interventions se sont concentrées sur la dimension plus locale de l’activisme des groupes et sur la gestion de ses conséquences, grâce à la mise en place de mécanismes de gouvernance sécuritaire locale (point 2.2., résultat 13) et de sensibilisation communautaire des groupes armés (point 2.2, résultat 14), avec des résultats intéressants mais très isolés et

relativement marginaux au regard de l’ampleur de la problématique.

**“Ils parlent des branches, des fruits mais ne semblent pas vouloir s’attaquer au tronc et encore moins aux racines des conflits.”**

Une femme membre d’une structure de paix à Sangé

Sans sous-estimer toute la complexité de ces lignes rouges, la manière dont elles affectent les dynamiques de transformation de conflits et en réduisent significativement tant la portée que la durabilité exige que les organisations de mise en oeuvre et leurs bailleurs mènent une réflexion sérieuse

- *Sur les objectifs des programmes de transformations de conflits (et leur niveau d’ambition) et*
- *Sur les stratégies, les ressources, les dispositifs et les types de partenariat à mettre en place afin que ces enjeux majeurs puissent être traités de manière stratégique et structurelle.*

<sup>77</sup> Vogel (C.), Musamba (J.). *Recycling Rebels? Demobilization in the Congo*, PSRP Briefing paper 11, Rift Valley Institute, 2016, p.3-4. <sup>78</sup>Vogel (C.), Musamba (J.). *Recycling Rebels? Demobilization in the Congo*, PSRP Briefing paper 11, Rift Valley Institute, 2016, p.3-4.

<sup>78</sup> Voir à ce sujet Stearns (J.), Vlassenroot (K.), Hoffmann (K.), Carayannis (T.). *Congo’s inescapable state: the trouble with the local*, Foreign Affairs, Mars 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/democratic-republic-congo/2017-03-16/congos-inescapable-state>



### **Box 5. La justice, la vérité et le pardon, comme préalable à la réconciliation.**

L'impunité a été évoquée par certains interlocuteurs comme un autre obstacle majeur au rapprochement et à la réconciliation sincère et durable entre communautés en conflit.

Ce besoin de justice et de vérité a été systématiquement exprimé de manière contradictoire, chaque communauté estimant – arguments à l'appui – qu'il appartient d'abord à l'autre communauté de reconnaître ses torts et ses responsabilités dans les violences passées. C'est un enjeu qui ne peut être traité de manière isolée, mais qui doit être intégré dans un processus plus large permettant de traiter les causes des conflits locaux et des dilemmes sécuritaires de manière multidimensionnelle et intégrée.

La question a été relativement peu abordée ces 10 dernières années dans le cadre des programmes de transformation de conflits.



Facilitation d'un focus groupe, Sud Kivu, Décembre 2019 @ Francois van Lierde.

## **Les Limites de l'Approche Communautaire<sup>79</sup>**

Les interventions de transformation des conflits menées ces 10 dernières se sont très largement concentrées sur le niveau local et communautaire, sans une réelle emprise sur les acteurs délocalisés (au niveau provincial, national et régional) qui exercent une influence directe sur les dynamiques de conflits au niveau local, dans le cadre de ce que Stearns et Vlassenroot qualifient de « militarisation de la gouvernance politique congolaise »<sup>80</sup>.

Certaines interventions ont ciblé de manière exclusive la dimension individuelle des conflits, en utilisant différents modes d'actions (point 1.2.2, résultat 7) susceptibles de recréer du lien social et de la confiance entre individus issus de communautés en conflit. Elles correspondent au 3e niveau d'intervention de la pyramide de Lederach (« Grassroot leadership »)<sup>81</sup>. Comme nous l'avons évoqué dans la 1ère partie de ce rapport, ces interventions ont contribué au renforcement d'une cohésion sociale intercommunautaire. Pour autant, leurs effets sont peu durables, voire réversibles, dans un contexte où les principaux facteurs de division et les sources de la violence restent inchangés.

D'autres organisations se sont concentrées sur la dimension relationnelle des conflits, en considérant les dynamiques locales dans lesquelles ces conflits s'enracinent et en plaçant les communautés au centre de processus « bottom-up » de recherche et de dialogue. Elles correspondent au second niveau de la pyramide de

Lederach (« middle range leadership »).

Plusieurs interventions ont été discutées avec nos interlocuteurs à Kalehe, dans la Plaine de la Ruzizi et à Kitshanga et certains résultats ont été présentés dans la 1ère partie du rapport.

De manière générale, ces processus ont permis de recréer un certain niveau de confiance et de collaboration entre leaders et parties prenantes au niveau local (point 1.2.2, résultat 7). Ils ont participé – même indirectement – au rapprochement des positions et à la résolution de litiges locaux (points 1.2.1 et 1.2.4, résultats 6 et 11). Certains dialogues ont par ailleurs créé une base de mobilisation et de légitimité collective grâce à laquelle des mécanismes locaux de gouvernance notamment foncière et sécuritaire ont été mis en place, avec des résultats intéressants, mais mitigés (point 1.1.3, résultats 3 et 4).

Pour autant, en travaillant ces 10 dernières années principalement au niveau communautaire, ces interventions n'ont généralement eu qu'une emprise très limitée sur les acteurs et les élites politiques et sécuritaires qui exercent une influence majeure sur les dynamiques de conflit au niveau local.

<sup>79</sup> Voir objectif d'évaluation 1 (pertinence), question 1.2 et 1.3: Leur stratégie d'intervention, sont-elles pertinentes au regard des enjeux, dans les contextes ciblés? Les interventions ciblent-elles, de manière intégrée, les acteurs et les enjeux au niveau local, provincial et national?

<sup>80</sup> Stearns (J.) et Vlassenroot (K.), op. cit.

<sup>81</sup> Maiese (M.), Levels of actions (Lederach's pyramid). [https://www.beyondintractability.org/essay/hierarchical\\_intervention\\_levels](https://www.beyondintractability.org/essay/hierarchical_intervention_levels)

***“Pendant la plénière, il y a eu des présentations faites par les notables des différentes communautés. Ils ont tous dit que les groupes armés sont manipulés par des acteurs politiques tireurs de ficelles. A la pause, des hommes politiques de la province et de Kinshasa nous ont trouvé pour nous demander « comment on pouvait dire ça comme ça, en public, et sur base de quoi ? ». On leur a répondu que ce sont les groupes armés eux-mêmes qui le disent. Le soir, on a eu des coups de fil de certains groupes qui nous ont dit que des députés les avaient appelés en leur disant « vous nous trahissez, vous nous mettez mal à l'aise.”***

Un acteur de la société civile de Minova

Considérant leur capacité de nuisance et de blocage et leur influence sur les acteurs locaux et communautaires, certains intervenants ont cherché ces dernières années à les inclure de manière plus directe et systématique dans les processus de dialogue : ils sont généralement invités dans les séances de dialogue, sont parfois contactés et sensibilisés préalablement, souvent de manière informelle et sont, pour certains d'entre eux, parties prenantes d'ateliers de formation et de renforcement de la cohésion entre leaders.

Pour autant, de l'avis des intervenants membres du GdR et des autorités consultées au niveau provincial, l'influence de ces interventions sur les attitudes et les comportements de ces acteurs – en l'absence d'un cadre et d'une pression juridique, politique et sociale suffisante – est restée faible.

Nous proposons quelques pistes d'actions dans les recommandations.

---



Paysage, Sud Kivu @ Francois van Lierde

## Le Dialogue : Bilan et Perspectives<sup>82</sup>

Le dialogue (démocratique, social, intercommunautaire, etc.) constitue la principale stratégie utilisée ces dernières années par les organisations spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits. Elle a été longuement discutée avec nos interlocuteurs sur le terrain, puis avec les membres du GdR lors de l'atelier d'analyse du mois de février 2020. S'ils reconnaissent de manière relativement unanime la validité de l'approche, certaines faiblesses récurrentes ont été identifiées. Nous tirons ci-dessous 4 principaux enseignements.

### La centralité de la recherche-action participative (RAP)

La RAP a été introduite en 2010 et a ensuite été reprise par un certain nombre d'organisations spécialisées. Dans un contexte où la gestion de l'information est un enjeu majeur et où les lectures contradictoires de l'histoire, des conflits et des responsabilités sont profondément intériorisées, ces recherches – menées de manière participative et souvent sur de longues périodes<sup>83</sup> – sont des processus complexes, particulièrement sensibles, mais indispensables. Elles constituent un préalable à l'organisation de processus de dialogue ciblés (sur les enjeux majeurs et prioritaires), crédibles et inclusifs<sup>84</sup>. La participation des parties prenantes du conflit dans la recherche pose par ailleurs

les bases de leur progressive conscientisation, laquelle constitue à la fois un préalable et un résultat du processus de transformations de conflits<sup>85</sup>.

**“Avec le dialogue, les tireurs de ficelles sont obligés de s'exprimer publiquement, face à leur base. Avec la RAP, cette base est préparée et informée. Elle connaît le jeu que les acteurs politiques jouent. Ca expose leurs contradictions au grand jour et les gens ne se laissent pas manipuler de la même manière par les discours extrémistes.”**

l'agent d'une ONG locale active à Kalehe

Ces recherches exigent des expertises, du temps et des ressources appropriées, lesquelles – de l'avis de certains membres du GdR – sont difficiles à mobiliser auprès de leurs partenaires (ONGI et bailleurs de fonds). Le renforcement de capacités des OSC et leur professionnalisation dans le domaine de la recherche et le développement de collaborations innovantes avec les universités congolaises sont des pistes qui mériteraient d'être explorées.

<sup>82</sup> Voir Objectif d'évaluation 1 (pertinence), question 1.2: Leur stratégie d'intervention<sup>84</sup>, sont-elles pertinentes au regard des enjeux, dans les contextes ciblés ? Voir Objectif d'évaluation 2 (efficacité) : Quels sont les principaux facteurs (internes et externes, conjoncturels et structurels) qui ont permis et provoqué ces changements ou qui en ont limité l'ampleur ?

<sup>83</sup> Morvan (H.) et Nzweve (J.-L.), op. cit., p.33-39.

<sup>84</sup> Les membres d'un FGD organisé à Minova – dont certains ont été associés à ces processus –

ont considéré que la recherche participative permet : 1) de décrire des positions radicales et fortement intériorisées, 2) d'identifier les vrais problèmes dans toute leur complexité et ainsi de « crédibiliser l'action » et 3) l'identification, puis la mobilisation des vrais acteurs. Et d'ajouter : « nous avons besoin d'un facilitateur externe, d'un oeil externe, pour nous aider à réfléchir sur nous-mêmes, sur notre histoire, sur nos propres contradictions ».

<sup>85</sup> Brabant (J.), op. cit., p.115.

### La mobilisation des communautés, un processus continu

La mobilisation des acteurs locaux est au cœur des processus de dialogue. C'est un processus de conscientisation lent et progressif, qui doit permettre de faire évoluer les pratiques, les perceptions et les positions des parties prenantes. Dans une logique « bottom-up », c'est par ailleurs l'élément de légitimité sur lequel repose l'engagement des acteurs aux niveaux supérieurs de prise de décision.

Globalement, nos interlocuteurs sur le terrain notent un certain nombre de limites qui montrent à quel point la mobilisation communautaire est un processus dont les exigences et la complexité restent encore trop souvent sous-estimées par les intervenants :

1. *La durée très limitée de certain processus. Faute de temps et d'engagement au sein des communautés, de nombreux dialogues restent en surface. La sincérité des parties prenantes et des engagements pris reste généralement très limitée.*
2. *Une certaine déconnexion entre les organisations de mise en oeuvre et la base qu'elles entendent mobiliser et représenter. C'est une question de distance, de présence sur le terrain, d'ancrage locale et de crédibilité, mais également d'engagement. La représentativité des organisations de mise en oeuvre (au regard de la composition identitaire des zones d'intervention) a été présentée à plusieurs reprises comme un problème et une source importante de blocage.*
3. *La faible inclusivité de certains processus de dialogue lesquels ne parviennent pas (faute de temps, de ressources et/ou de connaissance du milieu) à identifier*

*et à mobiliser les réels détenteurs de pouvoir au niveau communautaire.*

4. *Les limites des mécanismes de redevabilité et de communication mis en place. Les acteurs locaux sont consultés, participent à des activités/ateliers au niveau local, mais sans suivi, ni réelle implication dans les actions de dialogue et de plaidoyer menées ensuite aux niveaux supérieurs<sup>86</sup>.*
5. *La faible mobilisation des groupes d'intérêts et des corps intermédiaires (syndicat, associations d'étudiants, organisations paysannes, etc.) qui, aussi fragiles soient-ils, constituent des vecteurs de mobilisation sociale. L'engagement des Eglises est à cet égard une piste intéressante (exploitée par certaines organisations). Pour autant, ces acteurs/institutions sont souvent le reflet des tensions (notamment identitaires) qui traversent le corps social. L'engagement et la mobilisation de ces institutions dans les processus de paix doivent en tenir compte.*
6. *Un faible engagement des autorités locales, lesquelles sont associées, mais ne se sentent pas parties prenantes d'initiatives sur lesquelles elles n'ont que très peu d'emprise.*
7. *Le faible engagement/leadership des autorités aux niveaux supérieurs (provincial et national) fragilise également la mobilisation des acteurs locaux, les projets étant largement perçus comme des initiatives d'ONG, ce qui semble en limiter la crédibilité.*

<sup>86</sup> « On nous consulte, on comprend qu'ils se réunissent Goma, mais après nous n'entendons plus parler d'eux. Nous voulons que tous ces gens qui parlent pour nous viennent ici nous dire ce qu'ils font, ce qu'ils disent », un membre de la société civile.

## Les faiblesses de la coordination et de la mise en oeuvre des engagements

Dans l'ensemble des zones, on rapporte une certaine fatigue des acteurs locaux à l'égard des processus de dialogue. Plusieurs raisons ont été évoquées :

- *La répétition de processus de dialogue sans coordination entre intervenants. Il existe ainsi dans ces zones une multitude de plans d'actions. Très rares sont les intervenants qui capitalisent sur les initiatives précédentes pour les actualiser et les consolider<sup>87</sup>.*
- *Un très faible niveau de mise en oeuvre des engagements pris et des plans d'actions produits. Cela tient en partie au manque de suivi par certaines organisations, aux modalités de financement et/ou à la faible continuité de certaines interventions, mais également et surtout au niveau très limité de l'engagement des autorités compétentes, dont la mise en oeuvre des plans dépend largement.*

## La nécessaire complémentarité entre le dialogue et la création d'opportunités économiques

Ce témoignage d'un député provincial originaire de Kitshanga est révélateur d'une frustration exprimée par de très nombreux interlocuteurs dans les 4 zones d'évaluation.

**“Ce sont des millions et des millions qui ont été dépensés dans le dialogue à Kitshanga ces 5-6 dernières années. Avec quel résultat? Les conflits sont là, les groupes armés sont là, la misère est là. On demande depuis des années de construire un barrage à Kitshanga et d'apporter l'électricité à cette population qui souffre, mais sans réponse.”**

Député provincial originaire de Kitshanga

S'ils ne remettent généralement pas en cause (de la même manière) la pertinence des processus de dialogue et soulignent, pour la plupart, l'importance d'un travail en profondeur sur les conflits et leurs causes, la mise en oeuvre de projets organisés exclusivement autour du dialogue a été critiquée de manière relativement unanime. La complémentarité et l'alignement entre investissements, création d'opportunités économique et dialogue (l'un créant les conditions favorables à l'autre) a ainsi été discutée à de très nombreuses reprises sur le terrain (avec la question de la jeunesse et de son encadrement en toile de fond). Elle paraît effectivement opportune, pour autant que ces investissements soient structurants (par opposition aux activités socio-économiques mises en oeuvre par des ONG et dont nos interlocuteurs ont massivement regretté le caractère humanitaire et ponctuel<sup>88</sup>).

## Le Rôle de l'Etat dans les Processus de Transformation des Conflits<sup>89</sup>

Au regard de la complexité des conflits (et notamment des « lignes rouges » évoquées au point 3.1), de leur caractère multi-niveaux et de leur nature profondément politique et sécuritaire, l'engagement de l'Etat congolais en soutien aux processus de transformation de ces conflits est une condition fondamentale de leur succès.

Cet engagement – dans les processus de paix, mais également dans le domaine des réformes institutionnelles (sécurité, justice, foncier, décentralisation, etc.) auxquelles ces processus sont étroitement liés – reste pourtant limité, aléatoire et, dans certains cas, ambigu<sup>90</sup>.

Les profondes faiblesses de la collaboration entre l'Etat congolais et la société civile constituent l'un des principaux facteurs limitant la portée, l'impact et la durabilité des interventions de transformations de conflits.

Ci-dessous, nous en évoquons les causes, en considérant

- *La nature même de la gouvernance politique congolaise et*
- *Le potentiel et les limites des cadres stratégiques et institutionnels au sein desquels inscrire et renforcer cette collaboration.*

Les entretiens menés auprès des OSC membres du GdR et des autorités au niveau local et provincial révèle une profonde méfiance réciproque. La lecture est double. Les OSC évoquent de manière relativement unanime le désengagement de l'Etat, un manque de volonté politique, un désintérêt pour les processus de transformations de conflits (tout particulièrement lorsque son emprise sur les financements disponibles est limitée) et pour les réformes institutionnelles (lorsqu'elles celles-ci challengent le statu quo<sup>91</sup>), un très faible niveau d'appropriation des programmes – notamment de dialogue – que ces OSC facilitent (voir point 3.2), une absence de réelle volonté ou encore, de l'avis de certaines d'entre elles: soit une complicité directe, soit une forte inertie de certaines autorités face à des enjeux conflictuelles et politiques qui les dépassent largement.

Inversement, les autorités consultées au niveau provincial soulignent l'opacité des OSC, le faible alignement de leurs interventions aux politiques provinciales et nationales existantes, une tendance à intervenir de manière autonome, à court-circuiter les autorités ou à les impliquer de manière superficielle, mais non stratégique.

Durant la période 2009-2016, les organisations de mise en oeuvre consultées semblent être intervenues de manière relativement isolée, en l'absence de tout cadre de collaboration stratégique, et dans un contexte de très forte méfiance à l'égard des autorités. Plusieurs processus de transformation de conflits (recherche, dialogue, etc.) ont été lancés localement, dans les communautés. Les

<sup>87</sup> Un cas a été identifié à Kitshanga (dans le cadre d'un programme de dialogue ISSSS/STAREC). L'organisation a revisité l'ensemble des plans d'actions produits sur une période de près de 10 ans. Leur synthèse a constitué la base du processus de consultation et de dialogue entre parties prenantes.

<sup>88</sup> Voir point résultat 15

<sup>89</sup> Voir Objectif d'évaluation 2 (efficacité) : Quels sont les principaux facteurs (internes et externes, conjoncturels et structurels) qui ont permis et provoqué ces changements ou qui en ont limité l'ampleur ?

<sup>90</sup> Voir à ce sujet: Trefon (T.). Congo masquerade. The political culture of aid inefficiency and reform failure. London and New York: Zed Books, 2011.

<sup>91</sup> Hoebcke (H.), Van der Lijn (J.), Glawion (T.), de Zwann (N.). op. cit.p.3

autorités provinciales ont généralement été associées ultérieurement, mais leur adhésion – faute d'intérêt et/ou de leadership sur ces initiatives – est restée globalement limitée. Certaines de ces organisations ont par ailleurs essayé de se positionner à Kinshasa afin d'y relayer les

résultats de leur processus de dialogue, mais avec des résultats très mitigés, faute de contact, de réseaux, de capacité de mobilisation et de crédibilité aux yeux des acteurs et des institutions politiques nationales.



### **Box 6. Gouvernance locale : de la substitution à la responsabilité**

Différents processus/initiatives de gouvernance locale (dans le domaine foncier et sécuritaire) ont également été lancés durant cette période, avec des limites récurrentes en terme de durabilité et d'engagement des autorités compétentes (résultat 3 et 4). Les acteurs locaux associent davantage ces initiatives de gouvernance à l'ONG qui les organise et les finance qu'aux autorités qui en ont la responsabilité.

La question du leadership de ces initiatives a été posée et largement discutée sur le terrain et au sein du GdR. Face à l'inaction ou à l'attentisme des autorités et à un manque flagrant de volonté politique au niveau provincial et nationale, les OSC – intervenant dans un relatif vide institutionnel – ont souvent initié et porté des processus, auxquelles les autorités ont été associées, mais avec des niveaux d'appropriation qui sont restés très faibles. On considère à cet égard une certaine forme d'ONGisation des processus de gouvernance, dont les autorités sont parties prenantes, mais sur lesquels elles n'ont généralement qu'une emprise limitée (et dont elles se sentent rarement propriétaires).

De nouvelles formes de collaboration – fondées sur la responsabilité, l'initiative et le leadership des autorités (notamment au niveau provincial), assistées techniquement par les OSC – ont été toutefois testées ces dernières années<sup>92</sup> et mériteraient d'être explorées et systématisées à l'avenir.

L'année 2016 a marqué le lancement des programmes de la 2e phase de l'ISSSS et le (re)positionnement du STAREC<sup>93</sup> au centre de la stratégie et de son dispositif de mise en oeuvre. Si cela n'a pas bouleversé fondamentalement la nature de la relation et de la collaboration entre l'Etat et les organisations de mise en oeuvre, certaines évolutions positives ont été constatées.

1. *Le programmes STAREC/ISSSS (2e phase) sont l'émanation d'un processus d'analyse et de planification conjointes et participatives mené en 2014-2015 par les autorités provinciales et leurs partenaires (agences onusiennes, ONGI et ONGL), appuyés par le STAREC et l'Unité d'Appui à la Stabilisation de la MONUSCO (UAS). Les stratégies provinciales de stabilisation (SPS) produites au terme de ce processus – bien que relativement obsolètes aujourd'hui<sup>94</sup> – ont constitué, pendant un temps, un cadre de référence commun pour les autorités provinciales et leurs partenaires ainsi qu'un outil de mobilisation de ces mêmes autorités.*
2. *A partir de 2017, l'UAS et le STAREC ont développé des stratégies communes d'engagement politique. Elles ont été testées avec un certain succès en Ituri et ont ensuite été étendues au Nord et au Sud Kivu. Ces stratégies ont permis d'inscrire les actions de plaidoyer des organisations de mise en oeuvre dans un cadre plus officiel, ont ouvert certains canaux de communication et ont renforcé leurs capacités de mobilisation des autorités au plus haut niveau. Elles ont également posé les bases d'une certaine redéfinition des rôles : les ONG se positionnant de plus en plus dans un rôle d'appui (technique et financier), laissant le leadership des actions de mobilisation politique au niveau provincial et national aux équipes du programme STAREC.*

3. *Dans le même ordre d'idée, certaines initiatives plus récentes de dialogue (au Sud Kivu et en Ituri) ont été financées et appuyées techniquement par des ONG, mais placées sous le leadership de différents mécanismes ou programmes du gouvernement MNS et le programme STAREC) afin de leur donner un caractère plus officiel, de faciliter la mobilisation des acteurs politiques et institutionnels et de renforcer leur appropriation par les autorités. C'est un changement relativement fondamental de la conception que certaines organisations se faisaient de leur rôle et de la collaboration avec le gouvernement congolais. C'est également le signe d'une certaine prise de conscience des limites auxquelles font face les processus de transformations de conflits lorsqu'ils sont mis en oeuvre par des ONG agissant seules ou de manière trop locale et isolée. Ce changement d'approche est toutefois encore relativement récent et mériterait d'être suivi et évalué de manière plus approfondie et avec plus de recul pour en estimer le potentiel et l'efficacité.*
4. *Le programme STAREC, en appui aux autorités provinciales, a également participé à la mise en place de mécanismes de coordination des intervenants au niveau provincial. Des forums ont été mis en place au Nord et au Sud Kivu (et en Ituri) à partir de 2017. Si les membres du GdR (dont certains sont membres de ces forums) reconnaissent l'intérêt de ces initiatives, ils insistent sur la nécessité d'en renforcer la qualité et la portée<sup>95</sup>.*
5. *Finalement, le programme STAREC repose sur des mécanismes de gouvernance au niveau provincial et national, présidés par les Gouverneurs de province (CTC), le Ministre national du Plan (Comité de suivi) et le Premier Ministre (Comité de pilotage). Ils ont été mobilisés ces deux dernières années, en soutien à certains processus de transformations de conflits initiés*

<sup>92</sup> Voir résultat 13.

<sup>93</sup> Le programme National de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortants des conflits armés (STAREC) a été créé en 2009, en remplacement du programme Amani (issu des Accords de Goma de 2008). Il est placé sous la compétence du Ministre national du Plan et est soutenu par l'ISSSS dans les provinces du Nord Kivu, du Sud Kivu et de l'Ituri.

<sup>94</sup> Les autorités au niveau provincial évoquent principalement les stratégies provinciales de développement comme principal cadre stratégique de planification dans la province. Rares ont été les autorités consultées à mentionner les SPS. Certaines n'en avaient jamais entendu parler.

<sup>95</sup> En matière notamment de capitalisation des acquis, d'échanges d'expériences, d'actions collectives et d'engagement politique.

localement par des ONG et ont constitué, dans certains cas, de puissants canaux de mobilisation des autorités politiques et sécuritaires au plus haut niveau<sup>96</sup>.

Si ces cadres de collaboration, ces mécanismes de gouvernance et ces nouvelles manières de faire constituent des évolutions intéressantes en matière d'engagement des autorités politiques, un certain nombre de limites et de défis ont également été relevés.

1. *La mobilisation des autorités nationales et provinciales en appui aux programmes de transformation de conflit est globalement restée très limitée. Les stratégies, les cadres et les mécanismes de collaboration existent, mais sans réelle appropriation, ni engagement<sup>97</sup>. Ce constat a été débattu au sein du GdR. Plusieurs interprétations:*

- *L'absence d'intérêt et de volonté politique, dans un contexte de gouvernance politique très centralisée, clientéliste et patrimoniale.*
- *L'absence d'une vision commune pour la paix. Les priorités, les agendas et les approches des partenaires (le Gouvernement d'une part et les bailleurs et les organisations de mise en oeuvre de l'autre) pouvant varier fortement (malgré l'existence des stratégies communes et des cadres formels de collaboration)<sup>98</sup>.*
- *Le caractère obsolète (cas des SPS/PAPS) ou très international de certaines stratégies (ISSSS).*
- *La crédibilité limitée des intervenants aux yeux des autorités, lesquelles questionnent la*

*pertinence de leurs approches et/ou leur capacité d'action et d'influence au regard de la complexité des enjeux.*

2. *Les capacités techniques au sein du STAREC sont restées très faibles ces dernières années, limitant par là-même les performances du programme et sa crédibilité (dans ses fonctions politiques, techniques et de coordination), aux yeux du Gouvernement, de ses partenaires techniques et financiers et des organisations de la société civile. Malgré les montants relativement importants investis dans les programmes STAREC/ISSSS (plus de 100 M. USD entre 2016 et 2018), très peu de ressources ont été consacrées au renforcement du STAREC (ce qui dans une perspective de transfert de compétences et de durabilité pose question). Au-delà des aspects techniques, la gouvernance interne du programme (en termes de politisation des postes, des modes de recrutement, d'efficacité dans les gestions des ressources, etc.) constitue également un défi majeur.*
3. *La multiplication des cadres/mécanismes de planification et de coordination (STAREC, MNS, Commission Interprovinciale pour la réinsertion des ex-combattants<sup>99</sup>) – dans un contexte où la compétition entre ces mécanismes est le reflet des rapports de force politiques au sein des institutions congolaises – pose également problème. Etant donné la confusion et les contradictions que cette compétition exacerbe, la clarification par le gouvernement (national et régional) des mandats, des compétences et des modalités de collaboration entre ces différents dispositifs paraît indispensables.*

<sup>96</sup> Bouwy (A.), Van Lierde (F.), Finnbackk (L.), Mazio (J.M.) et Mongo (E.), *Comment (enfin) stabiliser les Congo : les leçons du processus de paix avec la milice FRPI, Ituri, 2020* (non publié).

<sup>97</sup> Le STAREC Sud Kivu a été expulsé de ses bureaux, le Gouvernement provincial n'ayant pas payé son loyer pendant plus d'un an. Le STAREC Ituri a fait face à une situation relativement similaire. Dans les 3 provinces, la mobilisation des fonds provinciaux nécessaires est un problème récurrent.

<sup>98</sup> Bouwy (A.), Lange (M.), *Ending the deadlock: Towards a new vision of peace in Eastern DRC*, Alert International, Londres, 2012, p.48-49.

<sup>99</sup> Voir résultat 16



### **Box 7. La société civile comme force de mobilisation et d'interpellation**

L'engagement limité des autorités congolaises en appui au processus de paix peut également être lu – au moins en partie – sous l'angle de l'incapacité des organisations de la société civile spécialisées dans le domaine de la paix à parler d'une seule voix et à se positionner comme interlocuteur crédible face aux autorités et à influencer les agendas, les priorités et les choix politiques.

Les organisations de la société civile congolaise sont profondément divisées sur des clivages identitaires et socio-politiques et fonctionnent sur base de logiques concurrentielles, notamment liées à l'accès aux sources de financement<sup>100</sup>. Très dépendantes de leurs partenaires financiers, les OSC semblent de plus en plus cantonnées dans un rôle d'exécution de projets, dans une logique de partenariats opérationnels et à court-terme. Ceci crée des effets d'opportunisme (au détriment de la spécialisation de ces organisations), fragilise leur crédibilité, leur positionnement et leurs capacités d'innovation, mais limite également considérablement les capacités d'action collective de la société civile, entendue dans son ensemble, en tant qu'entité sociale et politique.

Face à ces différents défis et au besoin d'une société civile forte et collaborative, certains partenaires externes ont mené au début des années 2010 des programmes spécifiquement ciblés sur la structuration et le renforcement de capacités de la société civile. Ce type d'interventions est actuellement beaucoup plus rare.

Lors de l'atelier d'analyse de février 2020, les OSC membres du GdR se sont unanimement entendues sur la nécessité de soutenir à l'avenir de nouvelles dynamiques/alliances de la société civile dans le domaine de la paix (sans pour autant les institutionnaliser) afin :

- De créer un cadre de collaboration dans lequel se positionner collectivement sur certains enjeux/conflits, mener des actions communes de mobilisation et d'interpellation des autorités à tous les niveaux (y compris au niveau régional, voir point 3.4) et agir sur la question des acteurs délocalisés, en en gérant collectivement les risques (voir point 3.2) ;
- D'influencer l'agenda et l'action des pouvoirs publics dans le domaine de la paix, en capitalisant sur les expériences acquises par les OSC, leur compréhension du contexte et leurs capacités à relayer les réalités et les besoins tel qu'exprimés par les populations avec lesquelles elles collaborent étroitement à la base.
- De participer et de contribuer activement au développement et à l'évaluation des stratégies et des programmes nationaux et internationaux mis en oeuvre dans le domaine de la paix et de la transformation des conflits dans l'Est de la RDC (processus desquels la société civile est restée, ces dernières années, largement absente<sup>101</sup>).

<sup>100</sup> A cet égard, la mise en place à Fizi en 2011 du CAP (Cadre de Concertation des Actions de Paix), un réseau de 26 organisations locales actives dans le domaine de la paix, doit être mentionnée. Le réseau est parvenu à mobiliser des ressources propres pour la mise en oeuvre de différents projets collectifs centrés sur les conflits intercommunautaires à Fizi. Le réseau a été dissous en 2014.

<sup>101</sup> En 2016, un bailleur a soutenu la mise en place d'un groupe de travail et d'appui à l'ISSSS ayant réuni pendant 2 ans une trentaine de leaders de la société civile (Nord et Sud Kivu et Ituri). Le groupe devait fonctionner comme un mécanisme de consultatif et d'orientations stratégiques. Cette initiative fut toutefois interrompue en 2017, faute de financement.



Un jour de marché dans les Plateaux du territoire d'Uvira @ François van Lierde

## La Dynamique Régionale : un Enjeu Majeur pour la Transformation des Conflits dans l'Est de la RDC<sup>102</sup>

La collecte des données n'a permis d'identifier qu'un seul résultat traitant spécifiquement de la dynamique régionale. Si cela tient en partie aux limites inhérentes à l'exercice d'évaluation et à son échantillonnage, cela tient également à la relative rareté des interventions qui ont été conçues et mises en oeuvre, ces dernières années, dans une perspective régionale et ce, malgré l'importance des interférences régionales dans les dynamiques de conflit à l'Est de la RDC.

Le résultat identifié (point 1.4.1, résultat 16) traite par ailleurs de manière spécifique de la gestion des postes frontières, des flux transfrontaliers et de la cohésion sociale de part et d'autre des frontières, sous angle individuel et relativement local.

Nous n'avons par contre pas trouvé d'exemples d'interventions portées par les organisations spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits et focalisées sur les dimensions plus politiques et sécuritaires de la dynamique régionale<sup>103</sup>.

Dans le cadre de la crise de Bijombo (résultat 8), nous avons montré que les interventions se sont essentiellement concentrées sur la dimension locale des conflits en cherchant à capitaliser sur des initiatives endogènes de dialogue portées par les leaders communautaires de Bijombo, en réponse à l'activisme de certaines milices fortement enracinées dans le tissu social et communautaire de la zone. Si ces initiatives ont permis une relative désescalade, leurs résultats – à défaut d'une réelle emprise sur les groupes armés et les dynamiques politiques et

sécuritaires au niveau national et régional – sont restés temporaires et très limités, dans plusieurs dimensions :

- *Malgré certaines initiatives, les alliances entre organisations spécialisées implantées dans différents pays de la région constituent une opportunité peu exploitée. Sans sous-estimer toute la complexité de l'engagement de la société civile dans certains pays de la région, ces collaborations permettraient pourtant de capitaliser sur leurs acquis de ces organisations au niveau local, de les positionner de manière plus stratégique au niveau régional.*
- *Les liens entre les actions menées localement par les organisations spécialisées et les processus et les institutions politiques au niveau régional sont généralement très faibles, faute d'une vision coordonnée et multi-niveaux des enjeux, de mécanismes et de cadres de collaboration adaptés et de capacités d'actions et de plaidoyer au niveau régional.*
- *Ces questions relèvent de la stratégie des organisations, mais également des modalités et des conditions de leur financement : les mécanismes de financement permettant une programmation à l'échelle régionale étant en effet relativement rares.*

## Au-delà de la Médiation des Conflits Fonciers Locaux : les Causes Profondes et les Processus de Réforme<sup>104</sup>

La réduction de la conflictualité au sein des communautés grâce à la mise en place de mécanismes extrajudiciaires de médiation des conflits fonciers locaux constitue la seconde contribution majeure rapportée par nos interlocuteurs dans les 4 zones d'évaluation.

C'est certainement l'un des champs d'actions dans lequel les intervenants de la transformation des conflits se sont le plus engagés ces 10 dernières années.

Dans la 1<sup>re</sup> partie de ce rapport (résultat 1), nous avons conclu qu'en investissant massivement sur la médiation des conflits interindividuels, les organisations ont répondu à un besoin réel, mais secondaire (au regard des principales sources de la violence et de l'instabilité). Ces approches n'ont pas d'emprise sur les causes profondes et structurelles des conflits et leurs effets restent généralement limités dans le temps, faute d'un ancrage institutionnel suffisant. Les intervenants ont privilégié une approche communautaire. En captant une part importante des ressources disponibles, en participant à la relative déresponsabilisation des autorités locales et en multipliant des espaces de gouvernance local concurrents, ces structures communautaires ont par ailleurs limité, au moins en partie, l'émergence d'une gouvernance foncière locale institutionnalisée, plus durable et participative.

Certains intervenants, moins nombreux, ont cherché à intervenir au-delà de la seule médiation des conflits fonciers locaux pour se concentrer sur des dimensions plus structurelles, politiques et conflictuelles de la problématique foncière.

Des interventions de recherche et de dialogue – soutenues pour certaines par des actions de plaidoyer au niveau provincial et national – ont ciblé la question des grandes concessions, de l'accès à la terre et des inégalités foncières au Nord et au Sud Kivu (Kalehe et Bashali), dans des contextes où ces inégalités sont sources de conflits, de violence et de crispations identitaires.

Ces expériences ont d'une part montré le potentiel de ces approches négociées (les grands propriétaires ayant fait certaines concessions), mais également leurs limites, dans un contexte où les rapports de force entre concessionnaires et paysans sont restés largement inchangés et où l'implication des élites politico-sécuritaires dans la spéculation foncière et l'absence d'un cadre réglementaire (et d'une volonté de mise en application des dispositions existantes) empêche toute forme de réponse légale et coercitive.

Ce sont des pistes d'intervention qui méritent toutefois d'être renforcées, sous différents angles :

- *Local et communautaire pour une plus forte mobilisation des forces sociales (et paysannes) capables de se poser en interlocuteur crédible,*
- *Au niveau de la société civile par la constitution d'alliances entre intervenants et le renforcement d'actions collectives de plaidoyer « trans-locales » et*

<sup>102</sup> Voir Objectif d'évaluation 1 (pertinence), question 1.2: Leur stratégie d'intervention<sup>104</sup>, sont-elles pertinentes au regard des enjeux, dans les contextes ciblés ?

<sup>103</sup> Le cas d'une alliance entre ONG congolaises et burundaises et d'un projet de recherche et de plaidoyer autour des enjeux du retour volontaire, de la réinstallation et l'insertion locale des réfugiés de longue durée dans les deux pays a toutefois été mentionné. Il constitue certainement un exemple intéressant de collaboration régionale et politique entre OSC.

<sup>104</sup> Voir objectif d'évaluation 2 (efficacité), question 2.3 et 2.4: Quels sont les principaux facteurs (internes et externes, conjoncturels et structurels) qui ont permis et provoqué ces changements ou qui en ont limité l'ampleur ? Quelles sont les leçons apprises par rapport aux stratégies et aux approches utilisées ?

- *Au niveau politique et législatif par un engagement concerté et renforcé des parties prenantes (bailleurs, États membres et société civile y compris) en appui à la réforme de la politique et de la loi foncière et à la mise en application de ses principales dispositions<sup>105</sup>.*

L'évaluation s'est finalement intéressée à d'autres interventions ayant travaillé sur les causes des conflits fonciers, dans une logique de gouvernance, sous l'angle de la sécurisation foncière à Kalehe (introduction d'un acte foncier coutumier, point 1.1.4, résultat 4) et de la régulation du secteur de l'élevage dans le territoire d'Uvira au Sud Kivu (voies de passage et adoption d'un arrêté provincial, voir point 1.1.3, résultat 3). Ces deux exemples ont montré comment les processus de dialogue menés par des OSC ont permis de créer une dynamique de légitimité, à partir de laquelle des arrangements et dispositifs de gouvernance locale ont été développés. Pour autant, ces expériences soulignent également l'indispensable complémentarité entre légitimité et légalité, comme une condition fondamentale de l'efficacité et de la durabilité de ces dispositifs.

Certaines OSC se sont positionnées ces dernières années face à ce double impératif en liant de manière étroite les processus de mobilisation qu'elles pilotent dans les communautés, les dispositifs/modèles qu'elles expérimentent au niveau local et les actions de plaidoyer qu'elles mènent dans le champ politique et législatif, tant au niveau provincial que national.

Si les résultats de ces actions et la mise en application effective des textes (cas de l'Edit sur l'élevage au Sud Kivu) restent à ce stade incertains, ces expériences soulignent toutefois l'intérêt et le potentiel d'une société civile plus engagée politiquement, qui dépasse le seul niveau d'intervention communautaire et qui, dans une logique de gouvernance, appuie et influence l'élaboration de politiques publiques capables de répondre de manière plus structurelle aux enjeux et aux causes profondes des conflits fonciers.

## ***Renforcer la Participation Active et Directe des Jeunes et des Femmes dans les Processus de Transformation des Conflits<sup>106</sup>***

Comme discuté au point 1.3, on rapporte dans les différentes zones une prise de conscience de certains jeunes par rapport à leur rôle et leurs responsabilités dans les dynamiques de conflit, une plus forte résistance aux tentatives de manipulation identitaire et, dans quelques sites, une relative désolidarisation face à l'extrémisme de certains leaders et de leurs discours.

Ce changement semble être, au moins en partie, le produit des nombreux projets qui se sont concentrés, ces dernières années, sur la jeunesse, en combinant 1) des actions d'insertion économique ciblant de manière prioritaire des jeunes « à risques »<sup>107</sup> et 2) des activités sociales et culturelles menées au niveau local (tribunes d'expression populaire, théâtre participatif, activités sportives, etc.).

Ces initiatives ont permis de créer des opportunités de collaboration et de renforcer la confiance et la cohésion entre jeunes issus de communautés différentes. Des initiatives menées au niveau régional ont également été mentionnées et semblent avoir provoqué une certaine réduction des stéréotypes et de la méfiance entre jeunes originaires du Congo, du Rwanda et du Burundi.

Ces résultats sont importants et significatifs, mais restent – comme discuté au point 3.1 – réversibles et largement dépendants du contexte et de son évolution.

De manière générale, ce ciblage de la jeunesse se fait de manière ad hoc, relativement isolée ou déconnectée des processus plus larges ou stratégiques de dialogue

communautaire et politique. Si les jeunes sont associés, c'est généralement sur base de quotas qui garantissent leur présence, mais non – faute de stratégies et d'appuis spécifiques – leur participation active dans ces processus (dans une société congolaise qui reste profondément gérontocratique).

Les jeunes qui ont été consultés dans les 4 zones d'évaluation ont insisté sur la pertinence des actions d'insertion économique et de cohésion sociale à la base, mais ont également fortement insisté sur le volet politique de la mobilisation et de la participation de la jeunesse dans les processus de transformation de conflits. Cette demande – fondée sur la conscience du rôle des jeunes dans les conflits mais également sur leur capacité de participer à leur transformation – a été exprimée de manière forte et unanime dans l'ensemble des zones.

Certaines interventions se sont concentrées ces dernières années sur cette dimension de l'engagement de la jeunesse. De l'avis de nos interlocuteurs, elles ont été utiles et efficaces :

- *Lorsqu'elles se sont concentrées sur l'émergence d'un leadership au sein de la jeunesse, en ciblant des individus ou des mouvements plus que des structures ou des associations, en facilitant les alliances et les mises en réseau, en recourant à des approches de coaching et de mentoring.*

<sup>105</sup> Dont certaines sont directement liées à la questions des grandes concessions: principe de totalisation, fixation des durée d'emphytéose (et mesures en cas de dépassement/non respect), suivi des changements d'affectation, etc.

<sup>106</sup> Voir Objectif d'évaluation 1 (pertinence), question 1.4: Ces stratégies sont-elles conçues de manière à assurer la participation des individus et/ou des groupes traditionnellement exclus/marginalisés ? Voir Objectif d'évaluation 4 (participation), question 4.1 : Les acteurs locaux se sont-ils sentis impliqués dans les interventions, comment l'ont-ils été et en quoi cette collaboration (ou son absence) a-t-elle eu des effets sur l'ampleur et/ou la durabilité des changements?

<sup>107</sup> Laquelle intègre généralement les jeunes démobilisés, des jeunes en décrochage scolaire, sans emploi, etc. et particulièrement exposé au "risque" de la mobilisation au sein des groupes armés.

- Lorsqu'elles ont permis la création d'espace de concertation et de dialogue entre les jeunes et les autorités, autour d'un certain nombre de dynamiques et d'enjeux sécuritaires et conflictuels, dans une logique de gouvernance, de participation et de redevabilité. La durabilité de ces initiatives reste toutefois très liée à la durée des projets, faute d'une institutionnalisation suffisante.
- Lorsqu'elles ont organisé, préparé et coaché les jeunes de manière spécifique en vue de leur participation active dans les processus de dialogue communautaire et politique.

En ce qui concerne les femmes, l'évaluation (point 1.4, résultat 12) a montré certains des principaux effets provoqués par les interventions mises en oeuvre ces 10 dernières années : forte représentation/participation dans les comités locaux de médiation des conflits fonciers, engagement direct dans les initiatives de sensibilisation communautaire des groupes armés, renforcement limité du droit des femmes à l'héritage (avec de fortes variations géographiques), nomination au sein de l'administration locale, etc.

Si ces résultats sont significatifs et si nos interlocuteurs (trices) sur le terrain ont unanimement considéré l'action des ONG comme principal facteur explicatif, certaines des limites évoquées ci-dessus pour la jeunesse, concernent également les femmes, avec un double constat :

- Les projets se sont majoritairement concentrés sur le niveau individuel et familial de l'égalité des genres (sous leur dimension sociale et économique), ainsi que sur prise en charge multidimensionnelle des cas de SGBV et

- L'influence et la participation active et directe des femmes dans les processus de dialogue communautaire et politique et de transformation des conflits complexes est restée très limitée, voire marginale.

C'est un constat que de très nombreuses femmes consultées sur le terrain et en province ont dressé. Quelques pistes de réflexion/action ont été proposées. Nous les détaillons dans les recommandations.

## Questionner les Dispositifs de Mise en Oeuvre des Projets de Transformation des Conflits pour en Renforcer l'Efficiace et l'efficacité<sup>108</sup>

La question des dispositifs de mise en oeuvre – sous l'angle des organisations et de leurs capacités, de leurs approches en matière de participation et de redevabilité, de la gestion des ressources mobilisées, etc. – a été régulièrement posée par les autorités et les parties prenantes locales consultées dans les 4 sites de l'évaluation.

Certaines faiblesses récurrentes ont été évoquées : elles constituent des éléments importants de l'analyse de l'efficiace et de l'efficacité des interventions de transformation des conflits menées ces 10 dernières années et expliquent, en partie, certaines de leurs limites. Elles ont été discutées avec les 15 organisations membres du GdR lors de l'atelier d'analyse participative de février 2020 et sont synthétisées ci-dessous.

### La participation des acteurs locaux et la redevabilité des intervenants

Les autorités et les parties prenantes locales consultées sur le terrain se sentent, de manière quasiment unanime, largement exclues de la conception des projets mis en oeuvre dans leur zone. Les premiers contacts avec les organisations de mise en oeuvre se font généralement une fois le projet développé et financé. À défaut de pouvoir discuter des orientations stratégiques, les discussions se concentrent, à posteriori, sur les modalités pratiques de la mise en oeuvre. De l'avis de nombreux interlocuteurs, ceci participe à une certaine fatigue, une méfiance et à un relatif désengagement des acteurs et des autorités locales

par rapport à des processus sur lesquelles elles savent n'avoir qu'une emprise très limitée.

Les organisations membres du GdR ont collectivement admis que les projets sont généralement conçus « au bureau », en ville, loin des zones d'intervention et évoquent comme explication : le manque de temps (dans le cadre des processus d'appels à projets), de ressources (surtout pour les ONG), mais également de volonté ou de nécessité (en fonction du niveau d'exigence des bailleurs de fonds).

**“On nous forme, on renforce nos capacités, mais on ne participe pas à la conception, à la mise en oeuvre ou au suivi. On nous prend pour des bénéficiaires et pas pour des parties prenantes.”**

Une femme leader de Minova

Certaines autorités et interlocuteurs locaux pointent également leur faible implication lors de la mise en oeuvre et le suivi des projets. Ils sont généralement invités à participer à différentes activités/ateliers, sont associés au projet, mais n'ont pas ou peu d'opportunités d'en influencer la conduite, ce qui limite également leur confiance à l'égard des intervenants et leur adhésion aux projets<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Voir objectif d'évaluation 5 (efficiace), question 5.1: Les dispositifs d'intervention, les ressources disponibles et les modalités de mise en oeuvre des projets sont-ils adéquats au regard des objectifs et des résultats attendus ? Voir objectif d'évaluation 4 (participation), question 4.1 : Les acteurs locaux se sont-ils sentis impliqués dans les interventions, comment l'ont-ils été et en quoi cette collaboration (ou son absence) a-t-elle eu des effets sur l'ampleur et/ou la durabilité des changements?

<sup>109</sup> Il y a des ONG qui travaillent ici sans même se présenter aux autorités. Les autres nous associent à tel ou tel atelier, on nous informe, mais c'est tout. Ce sont les ONG qui décident de tout », l'Administrateur du territoire d'Uvira

## Des initiatives plus récentes fondées

- *Sur l'inclusion fonctionnelle de l'autorité locale dans le dispositif de mise en oeuvre<sup>109</sup> ou*
- *Sur la mise en place localement de comités consultatifs réunissant les autorités et les leaders communautaires et chargés d'orienter les organisations dans la mise en oeuvre et le suivi de leurs projets, ont été rapportées<sup>111</sup> et mériteraient d'être systématisées à l'avenir. Ceci exige également que les fonds nécessaires au fonctionnement de ces mécanismes de participation locale soient rendus disponibles par les bailleurs de fonds.*

**“Le rapport de force est inégal, les ONG ont des moyens très importants et se sentent parfois toutes puissantes face à la précarité des populations et des autorités. Finalement, on ne sait plus qui contrôle qui. Les ONG elles-mêmes deviennent des autorités territoriales. Elles devraient s'en tenir à une mission claire : accompagner le Gouvernement de la RDC.”**

Membre de l'administration dans le territoire de Rutshuru

De nombreux acteurs locaux consultés sur le terrain soulignent également la relative opacité des organisations de mise en oeuvre, de leurs projets et des ressources à leur disposition (nb : des ONGL formulent ce même reproche à l'égard de leurs partenaires internationaux).

Un seul cas d'une ONG ayant présenté son budget aux autorités locales a été évoqué dans le territoire de Kalehe (dans le cadre d'un projet d'appui à la gouvernance locale). Les autorités questionnées à ce sujet ont toutes estimé que cette transparence crée les conditions d'une collaboration plus franche. Sans minimiser la sensibilité de ce type d'initiatives et la nécessité d'une communication solide afin d'en mitiger les risques (notamment de manipulation), certains interlocuteurs estiment que cette transparence est fondamentale en termes de redevabilité, mais également comme moyen de limiter – même en partie – les risques de détournements des ressources (voir infra).

Des échecs par rapport auxquels les organisations de mise en oeuvre ne communiquent pas ou très peu avec les autorités et les parties prenantes locales ont également été évoqués. Dans certains cas, fin projet, l'organisation quitte simplement la zone, laissant derrière elle des interventions inachevées, mais sans aucune forme de redevabilité à l'égard des parties prenantes locales, ce qui renforce davantage la méfiance et le scepticisme à l'égard des ONG. A ce sujet, certains interlocuteurs ont estimé que les ONGL sont davantage redevables, en ce qu'elles sont (pour la plupart) permanentes dans leurs zones d'intervention et doivent immanquablement y répondre de leurs actions.

Le faible nombre d'agents recrutés localement par les organisations de mise en oeuvre a également été évoqué dans la totalité des sites visités. Dans plusieurs cas, ceci est source de blocage et parfois de violence, notamment lorsque la question est instrumentalisée par certains acteurs locaux et/ou délocalisés. Les ONG consultées évoquent une question de compétence, là où les acteurs locaux parlent souvent de « clientélisme dans le recrutement » et considèrent :

- *Que les critères et les conditions de recrutement sont trop exclusifs*
- *Que les ONG devraient prévoir des mesures de discrimination positive et assurer la mise à niveau des ressources humaines recrutées localement (ceci également dans une logique de durabilité). De telles approches permettraient de renforcer la mobilisation et l'adhésion des parties prenantes locales, mais exigent également la mobilisation de ressources additionnelles et spécifiques.*

Dans cette évaluation, nous avons montré toute l'importance de la mobilisation des acteurs et des parties prenantes locales en soutien au processus de transformation de conflits et d'engagement des institutions et des acteurs politiques, ainsi que les limites de nombreuses interventions dans ce domaine. La relation entre les organisations de mise en oeuvre et la « base » qu'elles entendent appuyer, mobiliser et, dans certains cas, représenter est souvent ambiguë<sup>112</sup>, voire fragile<sup>113</sup>. Le développement de nouvelles approches et de dispositifs permettant de renforcer de manière significative et

systématique la participation des acteurs locaux dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des projets ainsi que la redevabilité des intervenants à leur égard devraient constituer une priorité.

***Nous avons eu une stratégie d'évitement des autorités, nous avons travaillé comme des humanitaires. Maintenant il faut changer de logique et travailler sur la gouvernance et la responsabilité***

l'agent d'une ONG locale spécialisée.

## Les approches de partenariat et le renforcement des capacités des OSC

Les OSC congolaises membres du GdR se sentent généralement cantonnées dans un rôle d'exécutant d'interventions sur lesquelles elles n'ont qu'une emprise limitée (tant dans la conception que dans la mise en oeuvre et, à fortiori, dans la gestion des ressources).

Si ceci peut varier de manière importante d'un partenaire international à l'autre, ces OSC notent toutefois une tendance, ces dernières années, en faveur de collaborations ponctuelles, à court-terme, inscrites dans des logiques projets et des approches de partenariat plus opérationnel que stratégique<sup>114</sup>. Comme évoqué plus haut dans ce rapport, ceci participe, au moins en partie, à l'affaiblissement des OSC (faible positionnement stratégique, opportunisme, logique concurrentielle, faible capacité d'innovation, etc.). Si durant les années 2000 et au début des années

<sup>109</sup> Le cas de l'implication de l'Administrateur du Territoire d'Uvira dans la mise en oeuvre et la supervision d'un vaste projet d'infrastructure a été longuement discuté. Après avoir été initialement maintenu à l'écart de la mise en oeuvre du projet (« stratégie d'évitement des ONG », selon ses propres termes), l'AT est intervenu pour le débloquer (face aux fortes résistances de franges importantes de la population) : facilitation de séances de dialogue avec toutes les parties prenantes, facilitation des contacts avec les jeunes (et gestion des contestations), surveillance et pression sur les ONG (par

rapport aux retards), identification de tireurs de ficelle au sein des organisations de mise en oeuvre et mise en place – à l'initiative de l'autorité – d'un cadre de concertation (autorités – ONG – services étatiques) et d'un mécanisme de gestion des plaintes (via un comité de sages).

<sup>111</sup> Notamment à Kitshanga et dans la Plaine de la Ruzizi.

<sup>112</sup> Moran (H.), *Analyse de la société civile dans la région des Grands Lacs. Rôle dans le renforcement de la stabilité et du développement régional, Rapport de recherche, juin 2016, p.32*

<sup>113</sup> Le cas des ONG présentes en ville, sans bureau dans leur zone d'intervention a également été évoqué par de nombreux interlocuteurs (de manière parfois assez hostile) et semble constituer un autre facteur limitant la capacité de mobilisation locale de ces organisations.

<sup>114</sup> Certains participants soulignent que la collaboration avec les organisations non établies en RDC est plus souple, plus respectueuse et efficace (la collaboration avec les organisations présentes en RDC étant, selon eux, très lourde administrativement, intrusive, plus axée sur les impératifs de la gestion que sur la réflexion stratégique).

2010, plusieurs intervenants ont travaillé de manière spécifique sur le renforcement de la société civile (professionnalisation des organisations et appui à la structuration de dynamiques collectives et collaboratives), ce type d'approche est actuellement beaucoup plus rare et ne semble plus constituer un axe spécifique et prioritaire de l'intervention des bailleurs de fonds et de leurs partenaires internationaux.

La question du renforcement de capacités a ensuite été posée sous l'angle des dispositifs et des ressources mises en place au sein des ONGI partenaires. Plusieurs organisations – dont certaines sont anciennes et spécialisées dans le domaine – regrettent que les ressources (notamment humaines) mobilisées au sein des ONGI ne permettent pas, faute de niveau et d'expertise, d'assurer un réel transfert de compétences vers les ONGL partenaires.

De là, certains interlocuteurs posent la question :

- *De la valeur-ajoutée exacte de certaines organisations d'appui au regard des ressources – souvent importantes – qui sont captées et restent à leur niveau,*
- *De l'opportunité de financements qui soient plus directement orientés vers les organisations de la société civile (responsables en grande partie de la mise en oeuvre des projets)<sup>115</sup> et*
- *Des dispositifs à mettre en place afin de renforcer les capacités de ces organisations de manière plus efficiente et efficace, dans le domaine technique et de la gestion administrative et financière.*

## La gouvernance des organisations et la bonne gestion des ressources

La question des capacités organisationnelles et managériales des ONG locales a été discutée au sein du GdR sous l'angle de leur capacité à mobiliser des fonds, étant entendu que la faiblesse de ces capacités alimente une relative méfiance à leur égard et constitue un frein au financement direct des OSC (tel que suggéré au point précédent).

Plusieurs faiblesses ont été discutées :

- *Une gouvernance interne très personnalisée et patrimoniale, peu inclusive et peu transparente en raison notamment du caractère très largement dysfonctionnel (ou inopérant) des organes de gouvernance des OSC. De rares ONGI d'appui ont travaillé sur ces enjeux ces dix dernières années, mais avec des résultats très limités.*
- *L'opacité de la gestion financière au sein des organisations, en l'absence de réels mécanismes internes de contrôle. Sur le terrain, les suspicions à l'égard des intervenants et de leur gestion des ressources financières – qu'ils soient locaux ou internationaux (ONG et agences onusiennes confondues) – sont extrêmement fortes<sup>116</sup>.*
- *Le non-renouvellement générationnel au sommet de certaines organisations a également été évoqué<sup>117</sup>, comme obstacle à l'innovation technique et méthodologique.*

davantage les autorités locales », l'AT du territoire d'Uvira. « Nous avons les ONG fantômes : elles parlent de leurs actions à Kalehe dans les réunions de Bukavu, mais nous ici, on ne voit rien », un notable de Kalehe centre. « Le projet prévoyait 700 jeunes pris en charge, il y en a eu finalement 350. On ne sait pas pourquoi », notable des Hautes Plateaux de Kalehe.

<sup>117</sup> Un interlocuteur parle à ce sujet du « mythe du fondateur », les organisations étant généralement très centrée autour de la personne du coordinateur (qui en est également souvent, le fondateur).

## Durée des projets, flexibilité et couverture géographique

Les membres du GdR ont également pointé un certain nombre de limites ou de problèmes récurrents liés aux modalités de financement des projets. Ils concernent :

- *La durée des projets. Le cas du programme STAREC/ISSSS, lequel finance des projets de 24-30 mois, a été évoqué à plusieurs reprises, nos interlocuteurs estimant que ces durées sont trop limitées au regard des enjeux et de la complexité/sensibilité des processus de transformation des conflits. Et de suggérer des périodes d'exécution de minimum 4 ans.*
- *Une faible flexibilité des financements et des cadres logiques par rapport aux spécificités des actions de transformation des conflits et au caractère complexe, dynamique et incertain de ces processus, lesquels doivent pouvoir être ajustés de manière rapide et régulière. Il est nécessaire que les procédures de financements le permettent. Le cas des fonds flexibles (« un-earmarked ») introduits dans certains programmes STAREC/ISSSS vont dans ce sens et mériteraient d'être étendus.*
- *Une couverture des zones accessibles : les projets se focalisent très généralement sur les agglomérations et grands centres alors que les zones enclavées et reculées, voire les localités plus secondaires, sont souvent délaissées par les projets (pour des raisons de gestion des risques et/ou de coûts opérationnels). Cette couverture géographique limitée et préférentielle n'est pas sensible aux conflits et peut créer des tensions entre les communautés des différentes zones ou localités.*

- *La question des « opérations-retour<sup>118</sup> » a été longuement discutée au sein du GdR. Les organisations ont unanimement reconnu le caractère quasi-systématique de ces opérations et de souligner les risques que prennent les organisations qui s'y opposer<sup>119</sup>.*

- *Finalement, les organisations locales membres du GdR se sont entendues sur leurs très faibles capacités en matière de suivi, d'évaluation et de capitalisation des acquis de leurs interventions. Il s'agit pour ces organisations d'une limite fondamentale en matière de conception, de gestion de programme et de mobilisation de fonds.*

**“Parfois, le plan c'est de distribuer 50 kits, mais sur le terrain, les 50 deviennent 30, vous comprenez que c'est un problème , un agent d'une ONG locale à Uvira. On nous fait signé un reçu pour un téléphone de 200\$, mais ils nous donnent un téléphone à 100\$, la différence c'est pour eux.”**

Jeune de Sangé

<sup>115</sup> On note toutefois ces dernières années une certaine évolution sur ce point, des bailleurs ayant assoupli leurs critères d'éligibilité, pour permettre un financement direct des ONGL.

<sup>116</sup> « La Plaine est un cimetière de financements », un chef de localité dans le groupement de Bwegera. « Parfois, le plan c'est de distribuer 50 kits, mais sur le terrain, les 50 deviennent 30, vous comprenez que c'est un problème », un agent d'une ONG locale à Uvira. « On nous fait signé un reçu pour un téléphone de 200\$, mais ils nous donnent un téléphone à 100 », un jeune de Sangé). « Ils reçoivent un million, il y a 200K qui arrivent ici dans la communauté », un membre de la société civile de Luberizi. « Il faut que les bailleurs renforcent les mécanismes de contrôle et de suivi des ONG, en impliquant

<sup>118</sup> Lorsque l'agent d'une structure par laquelle transite un financement exige à l'organisation qui en bénéficie de lui reverser une part de ce financement.

<sup>119</sup> « Si on refuse, on peut noircir notre réputation, manipuler nos rapports, nous décrédibiliser, nous écarter des financements », l'agent d'une ONG locale.



Focus groupe avec les jeunes, Bwegera, Sud Kivu @ François van Lierde

# Conclusions

Les 18 résultats (i.e. les contributions à la transformation des conflits dans l'Est de la RDC) que nous présentons dans ce rapport sont significatifs. Ils reflètent la diversité des intervenants, de leurs objectifs et de leurs modes d'actions et montrent leur potentiel et leur capacité de provoquer des changements au niveau individuel, relationnel, voire institutionnel dans certains cas, et cela dans un contexte politique et sécuritaire complexe et volatile.

Pour autant, la collecte des données et les consultations menées au niveau local et provincial mettent en évidence un certain nombre de limites fondamentales et récurrentes.

Nous avons tout d'abord questionné les objectifs des interventions de transformation des conflits et constaté qu'elles sont généralement restées en périphérie des enjeux et des conflits majeurs. Nous avons évoqué à ce sujet les conflits de pouvoir, la question identitaire et de la nationalité, celle de la justice et de la réconciliation, l'activisme des groupes armés, les dilemmes sécuritaires et les dynamiques politiques dans lesquelles ils prennent généralement racines.

Des organisations membres du GdR ont parlé de « lignes rouges » pour qualifier ces enjeux majeurs qui sont connus, qui ont été identifiés à de multiples reprises dans les analyses de conflits, mais sur lesquels les organisations se sont relativement peu positionnées, pour des raisons de sensibilité, de risques et/ou de mandat.

Nous avons ensuite évoqué la difficile collaboration entre l'Etat et les organisations spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits.

Au regard de la complexité des conflits, de leur caractère multi-niveau et de leur nature politique et sécuritaire, l'engagement du l'Etat congolais dans les processus de transformation des conflits, mais également dans le domaine des réformes institutionnelles, est une condition fondamentale de leur succès. Il est pourtant resté limité.

Durant la période 2009-2015, les organisations de mise en oeuvre sont intervenues de manière relativement isolée, en l'absence de tout cadre de collaboration stratégique et dans un contexte de très forte méfiance à l'égard des autorités.

La situation a sensiblement évolué en 2016, suite au lancement de la 2<sup>e</sup> phase de l'ISSSS et au (re) positionnement du STAREC au centre de la stratégie et de son dispositif de mise en oeuvre, lequel a créé un cadre – certes imparfait – de planification commune et de coordination.

Plus récemment, certaines ONG ont placé leurs initiatives de dialogue sous le leadership de mécanismes/programmes du gouvernement (MNS et STAREC), se mettant donc en retrait, dans un rôle d'assistance technique. C'est un changement relativement fondamental de la conception que ces ONG se faisaient de leur rôle et de leur collaboration avec le gouvernement congolais. C'est également le signe d'une certaine prise de conscience des limites auxquelles font face les processus de transformation des conflits lorsqu'ils sont mis en oeuvre par des ONG agissant seules ou de manière trop locale et isolée.

Ceci étant dit, l'engagement actif de l'Etat dans les processus de transformation des conflits, l'harmonisation par les autorités des différents cadres de collaboration existants et leur renforcement technique restent des défis majeurs. Nous y revenons dans les recommandations.

Nous avons ensuite abordé les méthodologies et les niveaux d'intervention des organisations spécialisées dans le domaine de la transformation des conflits.

Elles ont développé ces 10 dernières années des approches combinant recherche-action participative et dialogue. Nous avons souligné et expliqué le caractère indispensable de la recherche participative (comme vecteur de conscientisation des parties prenantes et comme préalable à l'organisation de processus de dialogue ciblés, crédibles et inclusifs) et du dialogue (en tant que nouvel espace négocié<sup>20</sup> au sein duquel les pratiques, les comportements et les positions des parties prenantes peuvent évoluer).

Pour autant, ces processus souffrent de faiblesses importantes qui en limitent l'efficacité. Au-delà des modalités de mise en oeuvre de ces dialogues (durée, crédibilité des organisations, ancrage locale, flexibilité financière, etc.), nous avons noté trois principales difficultés

- *Une mobilisation des communautés qui reste limitée faute d'un engagement soutenu des organisations au niveau le plus local ;*
- *Une emprise très limitée sur les acteurs et les élites politiques et sécuritaires qui exercent une influence majeure sur les dynamiques de conflit au niveau local ;*

- *Un leadership qui reste largement entre les mains des organisations de mise en oeuvre et un très faible engagement des autorités (dans la conduite des dialogues et, à fortiori, dans la mise en oeuvre des recommandations qui en sont issues).*

Autre enjeu majeur pour le secteur de la transformation des conflits : le rôle de la société civile, en tant que moteur de mobilisation et d'interpellation des autorités congolaises.

Les OSC congolaises sont divisées sur des clivages identitaires et socio-politiques et semblent de plus en plus cantonnées dans un rôle d'exécution de projets, dans une logique de partenariats opérationnels et à court-terme. Ceci crée des effets d'opportunisme, fragilise leur crédibilité, leur positionnement et leurs capacités d'innovation, mais limite également considérablement les capacités d'action collective de la société civile.

Quelques initiatives ont été évoquées dans ce rapport et montrent le potentiel d'une société civile capable de parler d'une seule voix, de s'engager dans le champ politique et de se positionner comme interlocuteur crédible face aux autorités.

En ce qui concerne les modalités de mise en oeuvre des interventions, nous rapportons une très faible participation des parties prenantes dans la conception et la mise en oeuvre des projets, ainsi qu'une redevabilité insuffisante des intervenants à l'égard des autorités et des acteurs avec lesquels ils collaborent au niveau local et provincial. L'opacité dans la gestion des financements,

<sup>20</sup> Morvan (H.) et Nzaweve (J.-L.), op. cit., p.52

des cas de malversations (rapportés dans l'ensemble des sites visités) et le caractère très répandu des « opérations-retours » sont d'autres facteurs qui expliquent les suspicions et la relative crise de confiance à l'égard des ONG et agences que nous constatées sur le terrain. Certains de nos interlocuteurs ont enfin évoqué le « Peace business » pour qualifier la répétition, sinon la multiplication de projets de transformation de conflits menés au niveau local et communautaire, de manière statique et routinière, sans réelle remise en question, ni prise de risques.

Ces éléments constituent des freins importants à la mobilisation des acteurs locaux et communautaires (et à la sincérité de leur engagement) dans le cadre des projets et de processus de transformation des conflits, ce qui en limite considérablement l'efficacité.

Finalement, et de manière peut-être plus fondamentale, nous questionnons la nature même des réponses et des dispositifs de transformation de conflits qui ont été

soutenus et financés ces 10 dernières années. Au regard de la nature des conflits dans l'Est de la RDC, des lignes rouges évoquées plus haut et de leur complexité, il semble en effet irréaliste, voire utopique, de considérer que des projets mis en oeuvre par des organisations (des ONG) puissent contribuer, seuls, à la transformation de dynamiques conflictuelles multidimensionnelles, multi-niveaux, profondément politiques et sécuritaires.

Pour des raisons de stratégies, de vision, de risques ou de capacités, les organisations sont intervenues ces 10 dernières années de manière relativement locale et isolée, dans les limites souvent très restrictives (et peu flexibles) de leurs projets.

Si ces organisations ont un rôle central à jouer dans la transformation des conflits à l'Est de la RDC, il paraît essentiel de repenser leurs actions et leurs stratégies afin de les inscrire dans des cadres de collaboration institutionnelle et politique plus larges.



Village de Nyamitaba, Nord Kivu, janvier 2020 @ Alexis Bouvy

# Recommandations

## ■ En ce qui concerne l'engagement et le leadership du gouvernement congolais dans les processus de transformation de conflits et le renforcement de la collaboration entre l'Etat, ses institutions, ses services et les organisations de mise en oeuvre.

### Au gouvernement congolais :

1. Développer une politique et une stratégie nationales en matière de paix et de réconciliation susceptible d'offrir au Gouvernement et à ses partenaires un cadre stratégique commun pour la planification et la coordination de leurs actions. Cette politique devrait :

- Reposer sur une vision intégrée des enjeux en matière de sécurité, de transformation de conflits, de justice transitionnelle et de DDR(C).
- Renforcer les liens entre les actions et les interventions de transformation des conflits à mener au niveau local et provincial et les processus de réformes institutionnelles au niveau national, dans le domaine de la décentralisation, de la justice, du secteur de la sécurité et du foncier.
- Orienter les provinces dans l'élaboration, la mise à jour et l'opérationnalisation de leurs plans provinciaux de développement.
- Définir et organiser des cadres et des mécanismes clairs de collaboration et de coordination entre le Gouvernement, les partenaires techniques et financiers et les organisations de la société

civile actives dans le domaine de la paix et de la réconciliation, au niveau national, provincial et local.

2. Financer la stratégie nationale et mettre en place une structure technique et non politisée en charge de sa mise en oeuvre ou, alternativement, clarifier le positionnement et renforcer l'harmonisation entre les programmes et mécanismes existants.

### Aux bailleurs et à leurs partenaires :

- Soutenir techniquement et financièrement l'élaboration de cette politique nationale ;
- Investir considérablement dans l'assistance technique aux institutions et programmes nationaux en charge de sa mise en oeuvre (notamment grâce au placement en leur sein d'experts nationaux et internationaux de haut niveau) ;
- Garantir et renforcer l'alignement des financements et des interventions à la politique nationale.

- Investir le champ de la diplomatie parlementaire afin de mobiliser et de responsabiliser les députés au niveau national et provincial, en appui aux interventions de transformation de conflit, ainsi qu'aux processus de réformes institutionnelles.

■ **En ce qui concerne les facteurs majeurs de division (groupes armés, dilemmes sécuritaires, manipulation politique et dynamiques locales de conflit autour de la terre, des identités et du pouvoir).**

**Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

1. Systématiser le recours aux recherches sur les conflits comme préalable à la conception des interventions et mobiliser, pour ce faire, les ressources et les capacités nécessaires au regard de la complexité de l'exercice (auprès notamment d'instituts de recherche et d'universités en RDC et à l'étranger).
2. Cibler les principaux facteurs de division (à tous les niveaux, y compris au niveau régional) et mettre en place les stratégies, les dispositifs de mise en oeuvre, les ressources, les alliances et les partenariats nécessaires pour aborder ces enjeux de manière efficace et coordonnée. Ceci inclut :

- Comme préalable : renforcer l'engagement et la mobilisation du Gouvernement congolais par les Etats membres/bailleurs de fonds, en soutien aux interventions et aux programmes de transformation des conflits mis en oeuvre par les partenaires.

- Développer des partenariats innovants multi-acteurs et multi-niveaux entre d'une part les ONG/agences actives au niveau local/communautaire et provincial et d'autre part des acteurs, institutions et organisations ayant une capacité d'intervention dans le domaine politique et diplomatique, au niveau national et régional (en ce y compris la MONUSCO et le Bureau de l'Envoyé spécial pour les Grands Lacs).
- Développer et renforcer les alliances entre organisations de la société civile afin qu'elles se positionnent collectivement sur certains conflits/enjeux majeurs et les soutenir techniquement et financièrement.

■ **En ce qui concerne les groupes armés, en tant qu'enjeu prioritaire dans le domaine de la transformation des conflits dans l'Est de la RDC.**

**Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

1. Développer une politique nationale de DDR décentralisée, à base communautaire et mettre en place un dispositif de mise en oeuvre
  - Qui capitalise sur les initiatives existantes en matière de sensibilisation des groupes armés et sur les capacités de mobilisation des ONG actives au niveau local et communautaire et
  - Qui renforce la participation des OSC dans la gouvernance de ses organes afin d'en renforcer l'inclusivité et la transparence.

2. Considérer les liens entre les groupes armés (ou certains d'entre eux), les dilemmes sécuritaires et les dynamiques politiques et de conflit qui les sous-tendent et développer des approches/programmes DDR capables d'aborder ces enjeux de manière intégrée et holistique.
3. Renforcer la convergence entre les actions de DDR et les programmes axés sur la gestion des ressources naturelles (minières en particulier), avec un focus
  - Sur la validation des sites miniers et la traçabilité des minerais,
  - Sur l'appui aux coopératives de creuseurs (y compris en tant que vecteur de réinsertion des anciens combattants) et
  - Sur la gouvernance et la redistribution de la rente minière au niveau local et communautaire afin de renforcer l'adhésion des acteurs locaux aux principes et aux exigences de la traçabilité.

4. Revoir les approches en matière de réinsertion/réintégration des ex-combattants en assurant la mise en oeuvre de projets de prise en charge et d'encadrement à plus long-terme (par opposition aux projets de 3-6 mois, à impact rapide), en privilégiant les investissements structurants et en renforçant le volet social, psychologique et communautaire de la réinsertion.

■ **En ce qui concerne le rôle et les capacités d'influence des acteurs politiques et sécuritaires délocalisés (« les tireurs de ficelle »).**

**Au gouvernement, aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

1. Renforcer les actions d'identification de ces acteurs et les analyses d'économie politique, en capitalisant sur l'ancrage local de certaines ONG et l'accès à l'information qu'il leur offre et/ou en développant des partenariats avec des individus et des instituts ayant ces capacités spécifiques d'analyse.
2. Renforcer la mobilisation du Gouvernement et des autorités au niveau provincial et national, notamment grâce à une implication plus directe des bailleurs de fonds et de Etats membres, afin d'exercer – par le haut – une pression politique (voire judiciaire) sur ces acteurs.
3. Renforcer la mobilisation des communautés et créer des espaces de redevabilité entre acteurs délocalisés et communautés (tables rondes, séances de dialogue, etc.) au sein desquels exposer leurs positions, déconstruire leur discours, réduire les risques de manipulation et exercer une forme de pression par le bas.
4. Mener des actions continues de contact, de sensibilisation et de plaidoyer auprès de ces acteurs, de manière bilatérale et informelle et, au besoin, développer des partenariats innovants avec des individus et des institutions ayant le mandat et/ou les capacités de peser sur les acteurs politiques au niveau national, régional et international.
5. Travailler en alliance afin de capitaliser sur les expertises et limiter les risques. L'engagement actif et direct des partenaires internationaux a été

mentionné par des ONG locales comme une condition indispensable de leur protection, lorsqu'elles se lancent dans ce type d'actions.

■ **En ce qui concerne les projet/ processus de dialogue (démocratique, social, communautaire, etc.).**

**Au Gouvernement, aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires :**

1. Sortir d'une logique purement communautaire et considérer les acteurs et les dynamiques politiques et conflictuelles à tous les niveaux (y compris régional) et leur interconnexion (et mobiliser les ressources et les partenaires capables de les appréhender).
2. Prioriser les enjeux, cibler un nombre limité de questions/litiges spécifiques et promouvoir des approches de négociation et de médiation directes et restreintes permettant d'aboutir à des résultats concrets, réalistes et opérationnalisables (par opposition aux plans d'actions généraux, très larges, issus des grandes réunions de dialogue et dont la mise en oeuvre reste généralement limitée).
3. Investir de manière robuste et innovante le champ des médias (y compris les réseaux sociaux) et de la communication stratégique afin de contrer les inévitables tentatives d'intoxication et de manipulation politique et identitaire.
4. Prévoir des modalités de financement et des procédures de mise en oeuvre suffisamment souples afin de répondre de manière rapide et cohérente aux besoins prioritaires identifiés au fur et à mesure des processus de dialogue/négociation (et ainsi conserver la confiance des parties prenantes).

5. Renforcer/systématiser la complémentarité et l'alignement entre investissements, création d'opportunités économique et dialogue (l'un créant les conditions favorables à l'autre) et privilégier les investissements structurants (par opposition aux activités socio-économiques mises en oeuvre par des ONG et dont nos interlocuteurs ont massivement regretté le caractère humanitaire et ponctuel).

■ **En ce qui concerne les conflits, les inégalités et la gouvernance foncière**

**Aux bailleurs de fonds et aux organisations de mise en oeuvre :**

1. Partant des structures locales de médiation des conflits et des expériences acquises dans le domaine : promouvoir l'émergence de mécanismes pré-juridictionnels officiels, tels que définis et organisés dans les textes (voir notamment le cas des Conseils consultatifs) et les soutenir techniquement.
2. Renforcer les associations de métayers et les organisations et syndicats paysans et les soutenir dans le cadre des dialogues organisés avec les grands concessionnaires (et responsabiliser les autorités compétentes afin qu'elles en assument le leadership). Des dialogues ont ouvert la voie à la mise en valeur de certaines concessions. Ils doivent être étendus, mais devraient également viser – au-delà de la mise en valeur (sous forme de métayage) – une répartition plus juste, définitive et sécurisée des terres, au profit des petits paysans.
3. Placer les autorités et les services compétents au centre des processus et des mécanismes locaux de gouvernance foncière (voir les exemples dans le rapport : titre foncier coutumier et gestion de la transhumance), éviter la substitution et conditionner

les appuis techniques et matériels à l'engagement politique et financier des autorités de tutelle.

4. Poursuivre et renforcer les actions de sensibilisation, d'assistance technique et de plaidoyer menée par certaines organisations de la société civile, au sein de la CONAREF, dans le cadre de la réforme de la politique et de la loi foncières (avec un focus – entre autres points – sur l'introduction des titres fonciers coutumiers, la régulation/régularisation des grandes concessions et la réforme de l'administration).

**Au gouvernement congolais :**

1. Au niveau national : faire aboutir dans les meilleurs délais le processus de réforme de la politique et de la loi foncières et en assurer la mise en application.
2. Au niveau provincial : prendre le leadership dans les initiatives locales de gouvernance foncière et en assurer le (co)financement, lorsque les textes le prévoient.

■ **En ce qui concerne la participation des jeunes et des femmes**

**Aux bailleurs de fonds et aux organisations de mise en oeuvre :**

1. Renforcer les actions centrées sur l'émergence d'un leadership féminin et de jeunes au niveau communautaire et politique, faciliter les alliances et les mises en réseau et prévoir des appuis et des ressources spécifiques afin de les préparer (coaching et mentoring) en vue de leur participation active dans les processus stratégiques de paix, de dialogue et de réconciliation, à tous les niveaux.

2. Renforcer les organisations de femmes et de jeunes afin qu'elles participent à la conception, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des politiques et des stratégies nationales et internationales mises en oeuvre en RDC dans le domaine de paix et de la sécurité.
3. Mener des recherches additionnelles sur le rôle positif et négatif et sur les capacités des femmes et des jeunes dans les dynamiques de conflit à l'Est de la RDC et leur transformation.

■ **En ce qui concerne le rôle de la société civile dans les processus de paix et le renforcement de ses capacités.**

**Aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires internationaux :**

1. Sortir d'une logique de partenariat strictement opérationnel et à court-terme et (ré) investir dans le développement de nouvelles dynamiques collaboratives au sein de la société civile et dans le renforcement de ses capacités d'action collective dans le domaine de la paix. Ceci devrait permettre :

- De renforcer le positionnement collectif des OSC sur certains enjeux/conflits.
- De renforcer les capacités des OSC à influencer l'agenda et l'action des pouvoirs publics dans le domaine de la paix, en capitalisant sur leur compréhension du contexte et leurs capacités à relayer les réalités et les besoins tel qu'exprimés par les populations à la base.

- De renforcer la participation de la société civile dans le développement et l'évaluation des stratégies et des programmes nationaux et internationaux mis en oeuvre dans le domaine de la paix à l'Est de la RDC.

2. Renforcer l'accès direct des organisations de la société civile aux financements dans le domaine de la paix et de la stabilisation, tout en mettant en place des stratégies de transfert de compétences et des dispositifs d'accompagnement technique et managérial adaptés (au regard des compétences déjà disponibles au sein des organisations). Le recours ponctuel et ciblé à des expertises externes (bureau d'étude, etc.) a été évoqué par plusieurs OSC comme une option à explorer.

### ■ En ce qui concerne la mise en oeuvre des projets de transformation des conflits et leur efficience

#### Aux organisations (internationales et nationales) de mise en oeuvre :

Avec l'objectif de rétablir la confiance entre autorités/acteurs locaux et intervenants et de renforcer l'engagement et la mobilisation de ces acteurs dans le cadre des projets et des processus de transformation de conflits :

1. Renforcer considérablement et systématiser la participation des autorités et des acteurs locaux dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des projets. La mise en place à tous les niveaux de comités consultatifs, auxquels rendre des comptes à échéances régulières sur l'évolution d'un projet, pourrait être une option.

2. Mettre en place des politiques de recrutement et de discrimination positive permettant l'embauche, la formation et la mise à niveau de capacités humaines dans les sites d'intervention.
3. Renforcer la communication, la transparence et la redevabilité à l'égard des parties prenantes locales en ce qui concerne le contenu des projets, leurs objectifs, les ressources disponibles et leur utilisation. Ceci peut renforcer la confiance et constituer également une mesure de réduction – même partielle – des risques de détournement de fonds.
4. Renforcer la sensibilité aux conflits dans le choix et la sélection des organisations partenaires et des zones d'intervention (en ce y compris les plus reculées) afin d'assurer l'inclusivité des processus de transformation de conflits et réduire les suspicions et les risques de manipulation politique et identitaire.
5. Renforcer considérablement les organes et mécanismes de contrôle au sein des organisations, systématiser la mise en place au niveau local de mécanismes de plaintes et développer des stratégies adaptées pour limiter les risques liés aux « opérations-retours ». La mise en place d'un système de plaintes, non pas vers le bureau national à Goma ou Kinshasa (ce qui existe généralement), mais bien vers le siège des agences/ONG internationales à l'étranger a été présenté par certaines OSC comme une garantie supplémentaire en termes de protection et de confidentialité.
6. Renforcer la redevabilité des intervenants (ONG internationales) à l'égard des autorités provinciales en introduisant un système décentralisé d'enregistrement.

#### Aux bailleurs de fonds

1. Renforcer les exigences à l'égard des partenaires en matière de participation des autorités et des parties prenantes locales dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des interventions de transformation des conflits.
2. Mettre à la disposition des partenaires des moyens et des ressources additionnelles afin de soutenir la mise en place des mécanismes nécessaires au renforcement de la redevabilité des intervenants à l'égard des parties prenantes locales (ex : comités consultatifs, discrimination positive et mise à niveau des ressources humaines recrutées localement, etc.).
3. Renforcer les mécanismes externes et indépendants de suivi des projets et de contrôle en matière de gestion administrative et financière. Certains intervenants insistent sur la nécessité que le contrôle ne soit plus contracté par l'organisation qui fait l'objet de la vérification.

### ■ En ce qui concerne les modalités de financement

#### Aux bailleurs de fonds :

1. Renforcer considérablement la flexibilité des projets et des fonds alloués pour réduire le caractère souvent figé et peu réactif des interventions de transformation des conflits. Il est essentiel que les intervenants puissent s'écarter de la panification stricte d'un cadre logique et adopter des approches « process-oriented » adaptée à la nature dynamique et imprévisible de la transformation de conflit.
2. Financer des projets d'une durée suffisante au regard de la complexité du contexte et des enjeux. Dans le domaine de la transformation des conflits, une période de 4 ans semble être un minimum.



# Bibliographie

Action pour la Paix et la Concorde (APC). *Conflits fonciers et dynamiques de cohabitation en territoire de Kalehe, Sud Kivu, est de la RDC, Série des Grands Lacs, Life & Peace Institute, Uppsala, 2015.*

Action Solidaire pour la Paix (ASP). *Pour que les Bashali fument le calumet de la paix, Life & Peace Institute Uppsala, 2014.*

Autesserre (S.). *International Peacebuilding and Local Success: Assumptions and Effectiveness, International Studies Review 19, 114–132, 2017.*

Autesserre (S.). *The trouble with the Congo: local violence and the failure of international peacebuilding, Cambridge University Press, NY, 2010.*

Autesserre (S.). *The right way to build peace in Congo, in Foreign Affairs, April 5, 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/democratic-republic-congo/2017-04-06/right-way-build-peace-congo>.*

Bilak (A.). *La société civile face à l'État : vers une transformation positive des conflits in Tréfon (T.) (Ed.) Réforme au Congo : attentes et désillusions. Cahiers Africains, L'Harmattan, Paris, n°76, Septembre 2009.*

Bouvy (A.) et Van Lierde (F.), *Revue et analyse préliminaire des capacités de résilience pour la paix à l'est de la RDC, Policy Paper, Affaires Civiles DPKO, NY, 2019 (document interne).*

Bouvy (A.), Van Lierde (F.), Finnbackk (I.), Mazio (JM.) et Mongo (E.). *Comment (enfin) stabiliser les Congo : les leçons du processus de paix avec la milice FRPI, Ituri. 2020 (non publié).*

Bouvy (A.), Lange (M.), *Ending the deadlock: Towards a new vision of peace in eastern DRC, Alert International, Londres, 2012.*

Bouvy (A.). *Construire la paix par le bas: l'expérience du Life & Peace aux Kivu, in Vircoulon (T.) (Ed.). Les coulisses de l'aide internationale en République démocratique du Congo. L'Harmattan, Paris, 2010.*

Brabant (J.) et Nzweve (J-L.). *La houe, la vache et le fusil : conflits liés à la transhumance en territoires de Fizi et Uvira (Sud-Kivu, RDC) : état des lieux et leçons tirées de l'expérience du Life and Peace Institute. Life and Peace Institute, Uppsala, 2013*

Catherine Odimba (C.), Namegabe (P.) et Baseke Nzabandora (J.). *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en République Démocratique du Congo. International Alert, 2012.*

CENADEP et IPIS. *La fraude et la contrebande minière dans le territoire de Kalehe (Sud-Kivu): cas de la chaîne d'approvisionnement de Numbi/Lumbishi. Rapport de recherche. Bukavu et Anvers, 2018. <https://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2018/04/1804-Voix-du-Congo-version-3.pdf>*

Connolly (L.). *The local in Peacebuilding: what we can learn from community-led organizations, International Peace Institute, Septembre 2018.*

De Coning (C.). *Towards more people-centric peace operations: from extension of state authority to strengthening inclusive state-society relations, Stability Journal, October 2015.*

De Vries (H.), *Les remous de la stabilisation au Congo, PSRP Briefing 8, Rift Valley Institute 2016.*

Finnbackk(I.). *Addressing Root Causes of Conflict: A case study of the ISSSS and the Patriotic Resistance Front of Ituri in Ituri Province, eastern DRC, NORDEM, 2019.*

Gouzou (J.) et Van der Schoot (Y.). *Civil Society in the Democratic Republic of Congo. Recherche commissionné par ASDI/SIDA, Stockholm. 2006.*

Hoebeker (H.), Van der Lijn (J.), Glawion (T.), de Zwann (N.). *Securing legitimate stability in the DRC: external assumptions and local perspectives. Policy Study, Cordaid et SIPRI, 2019.*

International Alert. *Land, power and identity: roots of violent conflict in eastern DRC. Londres, 2010. <http://www.international-alert.org/resources/publications/land-power-and-identity>*

International Alert. *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en République démocratique du Congo. London, 2012. <http://www.international-alert.org/fr/resources/publications/la-participation-des-femmes>.*

International Alert. *Participatory action research: a method to repair fractured social relations:*

lessons from a project in the DRC. Londres, juin 2015. [https://www.international-alert.org/sites/default/files/DRC\\_MethodRepairSocialRelations\\_EN\\_2015.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/DRC_MethodRepairSocialRelations_EN_2015.pdf)

Life & Peace Institute. *Evaluation de la Transformation des Conflits à travers l'approche Recherche Action Participative (RAP) en territoire d'Uvira et de Fizi*. Document interne, Bukavu/Uppsala, 2015.

Life & Peace Institute. *2013-2016 Program Report*. Uppsala (document interne), 2017.

Life & Peace Institute. *Mid-term review of the Sida funded Life and Peace Institute's Conflict Transformation Programme in DRC, Somalia and the Horn of Africa Regional Programme (HARP)*. Uppsala, 2015.

Life & Peace Institute. *Participatory Action Research (PAR): A Tool for Transforming Conflict: a case study from south central Somalia*. Uppsala, 2016.

Morvan (H.) et Nzweve (J-L.). *La paix à petits pas. Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'Est de la République Démocratique du Congo*. Londres, International Alert, 2010.

Morvan (H.), *Analyse de la société civile dans la région des Grands Lacs. Rôle dans le renforcement de la stabilité et du développement régional*, Rapport de recherche, juin 2016.

Paffenholz (T.), *Community-based bottom-up Peacebuilding*, Life & Peace, Stockholm, 2003.

Paddon (E.) et Lacaille (G.). *Stabilizing the Congo, Forced Migration Policy Briefing 8*; Refugee Studies Centre, 2011.

Pouliny (B.). *Civil Society and Post-Conflict Peace Building: Ambiguities of International Programs Aimed at Building 'New Societies' in Post-conflict peace building: How to gain sustainable peace? Lessons learnt and future challenges*. Actes de conférence, Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2004.

Raeymaekers (T.). *Violent Capitalism and Hybrid Identity in The Eastern Congo. Power to the Margin*, Cambridge University Press, 2014

Stearns (J.), Vlassenroot (K.), Hoffmann (K.), Carayannis (T.). *Congo's inescapable state: the trouble with the local*, Foreign Affairs, Mars 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/democratic-republic-congo/2017-03-16/congos-inescapable-state>

Trefon (T.). *Congo masquerade. The political culture of aid inefficiency and reform failure*. London and New York: Zed Books, 2011.

Triest (F.). *L'accès aux ressources naturelles et leur contrôle en Afrique centrale: le cas de l'accès des femmes à la terre au Sud-Kivu*. Commission Justice et Paix, Bruxelles, 2010.

Vlassenroot (K.), Mudinga (E.), Musamba (J.). *Retour circulaire: navigation entre la vie de civil et de milicien à l'est de la RDC*, Groupe d'Etudes sur les Conflits et la Sécurité Humaine (GEC-SH), 2019.

Vlassenroot (K.) et Romkema (H.). *Local governance and leadership in Eastern DRC*. Recherche commissionnée par Oxfam Novib, 2007.

Vlassenroot (K.) and Raeymaekers (T.). *Conflict and social transformation in Eastern DR Congo*. Ghent Academia Press, 2004.

Vlassenroot (K.) et Hoffmann (K.). *The challenges of multi-layered security governance in Ituri*, JSRP Policy Brief, mai 2016.

Vlassenroot (K.) (Eds.). *Dealing with land issues and conflict in Eastern Congo: towards an integrated and participatory approach*. Conflict Research Groupe, 2012

Vogel (C.), Musamba (J.). *Recycling Rebels? Demobilization in the Congo*, PSRP Briefing paper 11, Rift Valley Institute, 2016.

Utshudi Ona (I.), *La sécurisation foncière paysanne: critique de l'enregistrement et recherche d'une alternative à travers les enquêtes de terrain*, Discussion paper, L.E.A.D, Université Catholique de Bukavu, Bukavu 2006

Wilson-Grau (R.). *Outcome Harvesting*, Ford Fondation, le Caire, 2012. [http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/outome\\_harvesting\\_brief\\_final\\_2012-05-2-1.pdf](http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/outome_harvesting_brief_final_2012-05-2-1.pdf)

# Annexe 1 : La matrice d'évaluation

EVALUATION OBJECTIVE (EO)	EVALUATION QUESTIONS	LINES OF INQUIRY / INDICATORS	METHODS COLLECTION
EO 1: Pertinence (objectifs et stratégies des réponses aux regards des enjeux prioritaires).	Les interventions de peacebuilding ciblent-elles les principales causes et dynamiques des conflits dans les zones ciblées, en réponse aux besoins des populations (en ce y compris dans les zones reculées) ?	Les objectifs des programmes de Transformation des Conflits et les types d'enjeux et de conflits ciblés (au regard des principales dynamiques de conflit et des besoins exprimés), leur localisation et les contraintes associées (modalités de financement, accès, etc.).	Revue documentaire, focus groupes entretiens (key informant interviews).
	Leur stratégie d'intervention <sup>221</sup> , sont-elles pertinentes au regard des enjeux, dans les contextes ciblés ?	Les stratégies d'intervention, les angles sous lesquels les enjeux sont abordés, les approches et les méthodologies utilisées, la capacité des intervenants à cibler les multiples dimensions d'un conflit (complémentarité et approche holistique).	Revue documentaire, focus groupes entretiens (key informant interviews).
	Les interventions ciblent-elles, de manière intégrée, les acteurs et les enjeux au niveau local, provincial et national	Type d'acteurs ciblés et impliqués (aux différents niveaux), les modalités de leur engagement et les approches utilisées, les liens entre les différents niveaux (avec qui et sous quelle forme, etc.).	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)
EO 2 : Efficacité (nature et ampleur des effets produits + analyse des sources et des facteurs contributifs).	Quels sont les principaux effets/changements provoqués par les interventions de peacebuilding au niveau local, provincial, national et/ou régional ?	Analyse du mapping des résultats et des différentes variables de classification.	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)
	Quels sont les changements considérés comme majeurs et prioritaires par les parties, avec un focus sur le point de vue des femmes et des jeunes ?	Analyse du mapping des résultats et de son interprétation par les acteurs locaux consultés (+ mise en perspective des infos partagées par les acteurs locaux avec celles données par les acteurs de changement/ONG).	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)
	Quels sont les principaux facteurs (internes et externes, conjoncturels et structurels) qui ont permis et provoqué ces changements ou qui en ont limité l'ampleur ?	Analyse participative du mapping, avec entre autres points d'attention : les évolutions du contexte, l'engagement des autorités, le degré de mobilisation communautaire, la multiplicité des réponses, les approches, les stratégies et les modalités de mise en oeuvre.	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)
	Quelles sont les leçons apprises par rapport aux stratégies et aux approches utilisées <sup>222</sup> ?	Interprétation et analyse participative des « success » et des échecs par rapport aux types de stratégies, aux acteurs de changement impliqués et aux différentes conditions et facteurs contributifs (conjoncturels et structurels).	Focus groupes entretiens (KII), revue documentaire (complémentaire)
	Les interventions sont-elles réactives au contexte et à son évolution ?	Identification et analyse des changements d'approche, au regard de l'évolution du contexte ces 10 dernières années (par zone).	Focus groupes entretiens (KII), revue documentaire (complémentaire)

<sup>221</sup> La cartographie catégorisera les interventions en fonction de leur stratégie et des théories de changement qui les sous-tendent. Ceci permettra une lecture spécifique, différenciée et comparative de leur pertinence respective.

<sup>222</sup> Point d'analyse spécifique (à titre indicatif) : 1) les comités de paix et de médiation et les conditions de leur efficacité, légitimité, durabilité, 2) l'identification et l'engagement des acteurs clés (y compris délocalisés) et les liens entre les acteurs et les dynamiques de changement au niveau

local, provincial, national et régional, 3) le lien entre le renforcement de la cohésion sociale (intra et intercommunautaire) au niveau local et la prévention/mitigation des risques de tensions/conflits, 4) les capacités, le rôle et le potentiel de la société civile dans le domaine du DDR (à base communautaire), avec un focus sur les jeunes, 5) le rôle des femmes dans les processus de transformation de conflit, ainsi que dans la sensibilisation des groupes armés.

EVALUATION OBJECTIVE (EO)	EVALUATION QUESTIONS	LINES OF INQUIRY / INDICATORS	METHODS COLLECTION
EO3: Durabilité (continuité dans le temps des effets et des changements produits + analyse des facteurs (défavorables).	Les changements produits ont-ils duré dans le temps et quels les résultats les plus pérennes ?	Analyse participative du mapping des résultats sous l'angle de la durabilité.	Focus groupes entretiens (KII), revue documentaire (complémentaire)
	Quels sont les principaux facteurs (internes, externes, conjoncturels et structurels) ayant renforcé cette durabilité et quels sont ceux qui l'ont limitée <sup>223</sup> ?	Analyse participative du mapping, avec un focus – entre autres points – sur la participation des acteurs locaux, l'engagement des autorités, l'alignement aux politiques nationales, l'appropriation et l'institutionnalisation par les parties prenantes, etc..	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire).
EO4 : Participation et collaboration (nature, étendue et qualité de la collaboration dans les processus de peacebuilding).	Les stratégies sont-elles conçues de manière à assurer la participation des individus et/ou des groupes traditionnellement exclus/marginalisés?	Les modalités prévues pour la mobilisation et l'implication (réelle et active) des femmes, des jeunes, des IDP/réfugiés et autres minorités.	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)
	Les acteurs locaux se sont-ils sentis impliqués dans les interventions, comment l'ont-ils été et en quoi cette collaboration (ou son absence) a-t-elle eu des effets sur l'ampleur et/ou la durabilité des changements?	Modalités de la participation (qui et comment), le timing (à quelle étape des interventions), la diversité des approches, les témoignages et les leçons apprises. + Focus sur les enjeux de la mobilisation des parties prenantes locales (opportunité, etc.)	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)
	Comment les acteurs locaux perçoivent-ils la collaboration entre intervenants externes et en quoi cette collaboration a-t-elle contribué (ou limité) l'ampleur et la durabilité des changements ?	La collaboration entre les intervenants, les mécanismes et les approches de coordination, l'existence de synergies et de complémentarités (par expertise et/ou par zone), le travail en consortium.	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)
EO4 : Participation et collaboration (nature, étendue et qualité de la collaboration dans les processus de peacebuilding).	Les dispositifs d'intervention, les ressources disponibles et les modalités de mise en oeuvre des projets sont-ils adéquats au regard des objectifs et des résultats attendus ?	Les expertises disponibles et/ou mobilisées, les modalités de partenariat entre ONGI et ONGL, les modalités de financement, la répartition des responsabilités et coordination, le temps imparti et les ressources disponibles, la bonne utilisation des ressources et le ratio coûts/bénéfices.	Focus groupes entretiens (key informant interviews), documentaire (complémentaire)

<sup>223</sup> Avec un focus sur la participation, l'appropriation/institutionnalisation par les parties prenantes (aux différents niveaux) et l'alignement aux politiques nationales.

The logo for Life & Peace Institute features the words "Life & Peace" in a white, elegant script font, with "INSTITUTE" in a smaller, white, all-caps sans-serif font directly below. The text is enclosed within a white L-shaped frame that is open on the top and right sides.

Life &  
Peace  
INSTITUTE

Visit our website to follow or contribute to our work: [life-peace.org](https://life-peace.org)