

PILIER I:

DIALOGUE DÉMOCRATIQUE

Table des matières

1.	Introduction : Révision stratégique de l'ISSSS	2
2.	Appui au processus politique : problématique	2
3.	Nouvelles orientations stratégiques.....	3
4.	Objectifs.....	5
5.	Résultats attendus.....	6
6.	Logique d'intervention.....	7
7.	Choix des zones d'intervention.....	8

1. INTRODUCTION : RÉVISION STRATÉGIQUE DE L'ISSSS

La Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilisation de l'Est de la RDC (ISSSS) est le principal cadre d'harmonisation des efforts de la communauté internationale en appui au Programme gouvernemental de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des Conflits Armés (STAREC). Adoptés en 2009, le STAREC et l'ISSSS devaient capitaliser sur les progrès accomplis notamment avec la conclusion des différents accords de paix (Actes d'Engagement de Goma, rapprochement entre le Rwanda et la RDC, Accords du 23 Mars, etc.)

Trois ans après que le programme d'appui à la sécurité et à la stabilisation a été amorcé, les projets mis en œuvre n'ont pas permis de sécuriser et de stabiliser l'Est de la RDC. Les zones prioritaires d'intervention¹ restent caractérisées par une forte insécurité, de nombreuses exactions commises contre les populations civiles, la présence de groupes armés congolais et étrangers et d'importants mouvements de population. Des évaluations internes et externes ont montré que l'approche technique de l'ISSSS n'était pas adéquate pour répondre aux causes des conflits qui sont fondamentalement politiques et structurelles. Pour ces raisons, depuis mars 2012, les partenaires de l'ISSSS-MONUSCO, agences onusiennes, ONG internationales, bailleurs de fonds, les gouvernements national et provinciaux et la société civile, – avec le soutien de l'Unité d'Appui à la Stabilisation (UAS) et de l'équipe STAREC, ont engagé un processus de révision stratégique de l'ISSSS. Ce processus a été subséquemment endossé par la Résolution du Conseil de Sécurité 2053(2012) qui demande à la MONUSCO en son paragraphe 7 de réviser l'ISSSS.

Le concept de stabilisation a été défini et trois principes transversaux ont été tirés de la définition afin de guider la révision de chacun des piliers.²

2. APPUI AU PROCESSUS POLITIQUE: PROBLÉMATIQUE

Les avancées diplomatiques en matière de paix et de sécurité³ qui constituaient le socle du programme de stabilisation sont tombées caduques avec la mutinerie d'avril 2012 et la reprise des hostilités au Nord-Kivu. Par ailleurs, la communauté internationale a graduellement été mise à l'écart des principales négociations, la privant de sa capacité à accompagner le dialogue politique au niveau régional et national. En conséquence, la première phase de mise en œuvre du programme a été caractérisée par l'absence d'activités réalisées en soutien au processus politique.

La réorientation du pilier '*soutien au dialogue politique*' vise donc à redonner du sens et de la substance à ce pilier mais aussi à affirmer l'importance de l'établir comme pilier prioritaire du programme de stabilisation.

¹Les axes prioritaires sont au Sud-Kivu Miti-Hombo, Burhale-Shabunda et Baraka-Fizi-Minembwe, au Nord-Kivu Sake-Masisi et Rutshuru-Ishasha et en Ituri Bunia-Boga.

² L'atelier sur la méthodologie de la révision stratégique et la définition de la stabilisation a eu lieu au début du mois de juillet 2012.

³Les élections de 2006, le rapprochement entre le Rwanda et la RDC et l'intégration des principaux groupes armés dans l'armée nationale.

3. NOUVELLES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Si le pilier “*soutien au processus politique*” était initialement prévu pour soutenir la mise en œuvre du processus officiel de paix, l’absence d’un tel processus et les contraintes liées au contexte politique d’intervention (opacité des négociations et absence de mécanismes de suivi) plaident pour une réorientation de cette stratégie au profit d’une relance du processus national de paix s’appuyant sur les **efforts de dialogue existants au niveau local et provincial**.

Pour mieux refléter ces changements, le pilier ‘*soutien au processus politique*’ est rebaptisé ‘**soutien au dialogue démocratique**’. La référence au dialogue est ici entendue comme la ‘*création d’un espace d’échange ouvert et inclusif permettant de développer la confiance nécessaire pour comprendre le point de vue de l’autre et dégager des accords en vue d’actions concrètes*⁴’.

L’appui aux initiatives locales et provinciales de dialogue vise à articuler une **vision collective pour la paix** claire et à long-terme et à affirmer le rôle essentiel des communautés dans l’amélioration de la situation politique, sécuritaire et socio-économique à l’Est de la RDC.

Poser les bases d’un système de gouvernance plus inclusif et transparent qui favorise la paix et la cohésion sociale :

- Le paysage politique congolais est actuellement caractérisé par une forte fragmentation générée par un système de gestion du pouvoir et d’accès aux ressources (ressources politiques, économiques et sociales) organisé autour de réseaux de loyautés qui souvent prennent la forme de loyautés ethniques. Cette fragmentation du pouvoir est une des causes principales de l’émergence et la perpétuation des conflits en RDC, en favorisant des décisions politiques et légales opportunistes, servant des intérêts particuliers et par nature fragiles. Dans ce contexte, les populations sont soumises à une grande insécurité institutionnelle qui a notamment favorisé à l’Est de la RDC le recours à des stratégies communautaires violentes de protection et de défense de leurs intérêts.
- En augmentant la participation des populations aux prises de décision et en assurant la transparence dans l’application de ces décisions, le dialogue vise à renforcer la confiance des populations dans les institutions étatiques et en conséquence à favoriser un large engagement et une responsabilité citoyenne pour la paix et le développement en RDC.

Proposer une approche sécuritaire plus nuancée en offrant des alternatives à la solution militaire dans le démantèlement des groupes armés.

- Si la plupart des groupes armés justifie leur création par la protection et la défense des intérêts de leur communauté d’appartenance, la signature des accords ont surtout permis aux leaders armés d’accéder à des postes. Depuis 1999, les différents accords conclus avec les groupes armés ont été suivis par la prolifération et la fragmentation des groupes armés, chacun voulant bénéficier des avantages offerts par la participation à ces négociations⁵.

Par conséquent, même si les accords de paix ont apporté des solutions transitoires à l’insécurité, la persistance des causes profondes de conflit favorise de nouveaux recrutements et la création de nouveaux groupes armés. Face à cette violence, le gouvernement congolais comme la mission des Nations-Unies en RDC ont favorisé une

⁴Pruitt B. et Thomas P. Democratic Dialogue – A handbook for practitioners. International Idea et UNDP. Stockholm et New-York. 2007.

⁵Vlassenroot K et Raeymaekers T. (2009). *Kivu’s intractable security conundrum* .African Affairs. Page 476.

réponse militaire dans le démantèlement des groupes armés, la protection des civils et un appui à la réforme du secteur de sécurité visant à améliorer l'efficacité militaire de l'armée congolaise.

- En réponse, la promotion du dialogue vise à la recherche de solutions non-militaires à l'insécurité en s'appuyant sur une meilleure prise en compte des causes de l'émergence des groupes armés et une meilleure compréhension des liens civils-militaires. En adressant les causes profondes des conflits, il s'agit notamment de réduire les capacités des groupes armés à mobiliser et à enrôler de nouveaux combattants en les privant d'un discours prônant la défense des intérêts de leur communauté d'appartenance et, parallèlement, en appuyant des projets socio-économiques.

Lier les dividendes de la paix aux efforts de paix en assurant que les activités de relance économique servent le processus de paix et la cohésion sociale.

- S'appuyant sur les différents accords de paix signés en 2007 et 2009, le programme de stabilisation s'est largement fondé sur l'idée que l'Est de la RDC était en situation post-conflit. En conséquence, une grande attention a été donnée et continue à être donnée aux activités de reconstruction d'infrastructures et de relance économique. La mutinerie de mai 2012 et la résurgence des violences dans l'ensemble des zones de la stabilisation ont toutefois montré la fragilité des processus de paix à l'Est de la RDC mettant à mal les avancées faites en matière de reconstruction et de relance économique.
- En affirmant la priorité du dialogue, il s'agit d'assurer une meilleure articulation entre les efforts de paix et les dividendes de paix en assurant notamment que les activités de relance économique servent et soutiennent les processus locaux de paix en adressant les causes et les conséquences des conflits mais aussi en limitant les risques que ces projets n'engendrent des conflits.

Reconnaitre la place centrale des communautés directement concernées par les conflits dans la recherche de solutions aux conflits.

- Si la majorité des acteurs nationaux et internationaux s'accordent sur l'importance de consulter les populations, ces consultations restent limitées par leur ampleur mais aussi par la qualité de la consultation et l'exploitation des résultats.
- La participation effective des populations dans le dialogue doit permettre d'une part d'élaborer des solutions adaptées au contexte et d'autre part d'assurer leur adhésion au processus. L'appropriation des processus de paix par les communautés locales est essentielle pour comprendre les racines historiques des conflits et leurs dimensions structurelles mais aussi pour assurer un engagement sur le long-terme dans la transformation de ces conflits.
- Par ailleurs, l'affirmation de la place centrale des communautés vise à dépasser les logiques attentistes et le sentiment d'impuissance des populations locales en renforçant leurs connaissances des enjeux et dynamiques du conflit et en leur offrant les moyens pour la mise en œuvre d'actions concertées en faveur de la paix dans leur communauté.

Sur le plan opérationnel, pour mieux répondre à une exigence de cohérence entre les différents piliers du programme de stabilisation, le pilier '*soutien au dialogue démocratique*' est établi comme le **pilier prioritaire** en tant que mécanisme de concertation et de coordination, permettant de :

Créer les conditions politiques pour la mise en place du plan de stabilisation :

- En renforçant la coordination et l'impact des initiatives locales de dialogue notamment en appuyant les échanges d'expériences, des actions communes de plaidoyer et le développement de principes et méthodologies communes d'intervention ;
- En contribuant à relancer un processus national de paix plus légitime en s'appuyant sur les propositions et les contributions des acteurs vivant dans les zones de conflits pour impulser un processus national de paix.

Renforcer la cohérence et l'impact du programme de stabilisation en articulant les cinq piliers de stabilisation autour des résultats des analyses et des recommandations issues du dialogue.

4. OBJECTIFS

Objectif spécifique : La population de l'Est de la RDC et l'Etat congolais s'engagent dans un processus de dialogue inclusif pour répondre aux causes des conflits, consolider la paix et créer les bases pour la création d'institutions transparentes, inclusives et effectives.

Théories du changement :

Si (1) une vision collective de long-terme et des solutions concrètes pour la paix sont formulées dans les zones prioritaires de la stabilisation; (2) les autorités endosseront les résultats du dialogue et que ces résultats informeront la définition et la révision des politiques nationales; et (3) les initiatives de stabilisation sont harmonisées et se fondent sur les résultats du dialogue; alors la confiance des communautés dans les institutions étatiques sera renforcée, les conflits seront gérés de façon non-violente, et les causes des conflits trouveront une réponse plus adaptée et efficace, créant les fondements d'institutions stables et de la consolidation de la paix.

Des institutions transparentes, inclusives et effectives seront créées et la paix sera consolidée :

Au niveau individuel, si les préjugés et les stéréotypes entre groupes et communautés en conflit diminuent alors les difficultés vécues par les différentes communautés ne seront plus uniquement imputées aux autres communautés et des solutions aux problèmes qu'elles ont en commun pourront être élaborées de manière concertée.

Au niveau de la structure du pouvoir, si des cadres de concertation inclusifs et participatifs émergent et s'institutionnalisent alors les citoyens et les responsables politiques vont décider ensemble des réponses à apporter aux conflits et assumer la responsabilité conjointe d'un changement social.

Au niveau institutionnel, si les autorités politiques endosseront les résultats des dialogues pour conduire des réformes institutionnelles alors la confiance des communautés dans les institutions étatiques sera renforcée.

Au niveau programmatique, si les pratiques des partenaires locaux, nationaux et internationaux de mise en œuvre du programme de stabilisation sont capitalisées et un monitoring des dynamiques de paix et de conflit à l'Est de la RDC est réalisé alors les causes complexes et les acteurs multiples du conflit en RDC seront mieux pris en compte et les interventions des différents acteurs mieux coordonnées.

Au niveau programmatique: si l'analyse et la compréhension émergeant du dialogue démocratique avec les communautés sont utilisées afin d'informer le développement des programmes ISSSS, alors les programmes seront mieux ciblés, plus adéquats, et plus susceptibles d'être appropriés par les acteurs congolais, menant à une mise en œuvre plus efficace de la stratégie.

5. RÉSULTATS ATTENDUS

Résultat 1 : Formulation d'une vision collective long-terme et de solutions concrètes pour la paix dans les zones d'intervention du programme de stabilisation, et un ancrage d'une culture de dialogue.

Etapes d'intervention :

- *Encourager le rapprochement entre groupes et communautés en conflit ;*
- *Réaliser des analyses participatives du conflit dans les zones d'intervention, organiser des cadres de concertation et de dialogue entre les acteurs locaux et dégager un plan d'action.*
- *Assurer une large communication des résultats du dialogue dans la zone d'intervention et les territoires voisins pour permettre aux personnes qui n'ont pas été consultées de s'approprier le processus et d'apporter leurs contributions.*

Les **modalités spécifiques** du processus de dialogue seront définies avec les partenaires de mise en œuvre du dialogue en fonction des caractéristiques du milieu d'intervention et des initiatives déjà en cours. De même, le choix du niveau d'intervention (village, groupement, chefferie, territoire) et du nombre d'initiatives de dialogue (par groupe ethnique, entre civils/militaires, avec les populations marginalisées, etc.) dépendra des dynamiques des conflits, des dynamiques sociales et de l'organisation spatiale (répartition et densité de la population).

Résultat 2 : Endossement des résultats des dialogues par les autorités (provinciales et nationales) et prise en compte dans la définition et la révision des politiques et lois nationales.

Etapes d'intervention :

- *Analyser et capitaliser les résultats des dialogues conduits dans le cadre du programme de stabilisation ;*
- *Nourrir les réflexions sur les politiques et les réformes nationales en diffusant les résultats de ces dialogues lors de consultations avec les autorités provinciales et nationales ;*
- *Assurer la mise en œuvre des engagements et recommandations au niveau politique et opérationnel.*

Résultat 3 : Harmonisation et renforcement des initiatives de paix au sein du programme de stabilisation.

Etapes d'intervention :

- *Améliorer les pratiques en matière de transformation des conflits en favorisant les échanges d'expériences entre les partenaires de mise en œuvre du programme de dialogue et en capitalisant les bonnes pratiques ;*
- *Mieux comprendre et anticiper les risques et les opportunités externes en développant un cadre général d'analyse et de suivi des dynamiques de conflit et de paix à l'Est de la RDC.*

6. LOGIQUE D'INTERVENTION

Participation des communautés locales et pérennité : Dans l'esprit d'une *approche consultative et participative*, les bénéficiaires directs seront associés dans la définition du processus de dialogue et la recherche de solutions. En renforçant le rôle des bénéficiaires dans le processus de prise de décision, le programme de dialogue a pour ambition de renforcer l'appropriation locale du processus et la pérennité des réponses apportées. Des mécanismes pour assurer la participation des populations et leur compréhension du processus seront mis en place à toutes les étapes de mise en œuvre du dialogue. Pour assurer la pérennité de ces processus, des formations seront organisées pour renforcer les capacités des partenaires nationaux.

Coordination et renforcement des actions existantes : Dans la définition de la démarche d'intervention par zone, une attention particulière devra être accordée à *l'articulation avec les programmes existants*. Les *cadres de dialogue n'ont pas vocation à être pérennisés* mais plutôt à impulser une dynamique visant à renforcer les capacités des communautés, à enracer les pratiques de participation dans le processus de prise de décisions et à asseoir des mécanismes de communication entre le niveau local et le niveau national. Les recommandations et les engagements issus des dialogues ne seront donc pas mis en œuvre par les participants au dialogue mais devront s'appuyer sur les structures et comités locaux. Par ailleurs pour éviter de biaiser les résultats du dialogue, les organisations en charge d'appuyer le processus de dialogue seront distinctes des organisations en charge de la mise en œuvre des recommandations du dialogue.

Cohérence entre le niveau local, national et régional : Pour des raisons stratégiques et opérationnelles, le programme de dialogue a été redéfini en privilégiant un ancrage local. Toutefois, cette priorité donnée au local comporte des limites résultant notamment de l'étroite imbrication du niveau régional, national, provincial et local dans les dynamiques de conflit. Dans les limites du programme ISSSS (programmes de 3 ans), des stratégies seront développées pour maximiser la possibilité pour le programme d'accompagner et de nourrir les processus nationaux et régionaux. Par ailleurs et parallèlement à l'analyse des conflits locaux, une attention toute particulière sera donnée à l'analyse des dimensions nationales et régionales du conflit avec l'objectif d'identifier les interférences extérieures pouvant négativement influencer les processus locaux de paix.

Articulation des piliers de la stabilisation : Le pilier '*soutien au dialogue démocratique*' a pour ambition d'améliorer la cohérence stratégique et opérationnelle du programme de stabilisation :

- En rassemblant les efforts des différents intervenants autour d'une proposition commune (les recommandations et propositions faites lors des dialogues communautaires) permettant de limiter les risques de chevauchement et de doublon mais aussi assurant une approche holistique des problèmes et une appropriation des bénéficiaires.
- En conciliant des réponses court-terme et long-terme permettant de prévenir l'éruption de violences et de répondre aux urgences humanitaires tout en s'attaquant aux causes profondes et en s'inscrivant dans des réformes sur le long terme (réforme agraire, décentralisation, réforme du secteur de sécurité...).

7. CHOIX DES ZONES D'INTERVENTION

Le choix des zones d'intervention est motivé par l'objectif du programme de dialogue visant à engager les communautés dans la formulation d'une vision de paix adressant les causes des conflits et permettant d'asseoir les conditions pour la mise en place du plan de stabilisation.

En conséquence, le programme de "*soutien au dialogue démocratique*" prévoit d'intervenir dans les zones les plus durement affectées par le conflit, marquées par une récurrence de la violence et présentant un potentiel conflictogène fort, caractérisées notamment par des conflits violents autour de l'accès aux ressources et au pouvoir, des tensions interethniques ou encore une forte présence de groupes armés.