

REFUGEE
STUDIES
CENTRE

NOTE POLITIQUE SUR LES MIGRATIONS FORCÉES 8

Stabiliser le Congo

Auteurs
Emily Paddon
Guillaume Lacaille

Décembre 2011

Centre d'Études sur les Réfugiés
Département de développement international d'Oxford
Université d'Oxford

Notes Politiques sur les Migrations Forcées

Le but de la collection Notes Politiques sur les Migrations Forcées du Centre d'Etudes sur les Réfugiés (CER) est de provoquer des débats sur des thèmes qui intéressent en particulier chercheurs, décideurs politiques et praticiens dans le domaine de la migration forcée et de l'humanitaire.

La Note Politique numéro 8 s'inscrit dans la continuité d'un ensemble d'activités connexes du CER sur la République Démocratique du Congo (RDC) qui ont eu lieu en 2010 et 2011. Cet ensemble d'activités comprend un numéro spécial de la Revue des Migrations Forcées, un atelier d'experts sur 'la dynamique du conflit et de la migration forcée en RDC' ainsi que des activités de diffusion d'informations et de consultations en RDC.

Ecrits par des experts universitaires, ces notes présentent, dans un format accessible, des résultats de recherches importants pour l'élaboration de politiques. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne doivent donc pas être imputées au Centre d'Etudes sur les Réfugiés, à ses donateurs ou à l'Université d'Oxford.

Les commentaires ou suggestions pour les futures publications doivent être adressés à l'éditeur de la collection, Héloïse Ruaudel (rscpolicy@qeh.ox.ac.uk). De plus amples renseignements sur la série et sur tous les documents antérieurs sont disponibles sur le site Internet du CER (www.rsc.ox.ac.uk/publications/policy-briefings).

Sommaire

Acronymes	1
Résumé	2
1. Le Congo et son contexte: les causes d'un conflit persistant	5
2. Stabilisation au Congo: la politique	8
3. Les résultats: la stabilisation en pratique	13
4. Stabilisation au Congo: les politiques	19
5. Conclusion et voie à suivre	24
Bibliographie	26
Notes	29

Acronymes

BCAH	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
BM	Banque Mondiale
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (ECGLC – Economic Community of the Great Lakes Countries)
CIAT	Comité International d'Accompagnement de la Transition
CLPC	Comités Locaux Permanents de Conciliation
CNDP	Congrès National pour la Défense du Peuple
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR – Disarmament, Demobilisation and Reintegration)
DOMP	Département des Operations de Maintien de la Paix (DPKO – Department of Peacekeeping Operations)
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces Démocratiques de la Libération du Rwanda
FSR	Fond de Stabilisation et de Relèvement pour l'est de la DRC (SRFF – Stabilisation and Recovery Funding Facility in Eastern DRC)
IRC	International Rescue Committee
CIRGL	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
FMI	Fonds Monétaire International
ISSSS	Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation (ISSSS – International Security and Stabilisation Support Strategy)
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit Intérieur Brut
PDI	Personnes Déplacées Internes
RDC	République Démocratique du Congo
RR&R	Retour Réintégration et Relèvement
VSS	Violences Sexuelles et Sexistes (SGBV – Sexual and Gender Based Violence)
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité (SSR: Security Sector Reform)
RSASC	Représentant Spécial Adjoint Secrétaire Général de l'ONU (DRSG – Deputy Special Representative of the Secretary General)
RSSG	Représentant Spécial du Secrétaire Général de l'ONU (SRSG – Special Representative of the Secretary General)
STAREC	Programme de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des conflits armés (STAREC – Stabilisation and Reconstruction Plan for Eastern DRC)
UA	Union Africaine
UNHCR	Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees)
UNSSSS	Stratégie d'appui des Nations Unies a la Stabilisation et la Sécurité

Résumé

La stabilisation s'est imposée comme méthode et processus de choix pour affronter les problèmes des états dits défaillants, déclinants et fragiles (Stewart, 2011). Cette stratégie s'appuie sur l'opinion de plus en plus répandue que les problèmes de développement, de gouvernance et de sécurité créent un cercle vicieux qui requiert des solutions globales et intégrées qui, à leur tour, exigent une politique ambitieuse et un ajustement conceptuel. En combinant outils 'durs' (militaires) et outils 'doux' (civils), les opérations de stabilisation emploient un éventail de politiques et stratégies dont l'objectif principal est d'amener une 'stabilité' de long terme dans un contexte donné. Dans les opérations de stabilisation, comme Elhawary l'explique 'soldats, diplomates, acteurs du développement et travailleurs humanitaires sont encouragés à travailler ensemble de façon à promouvoir plus efficacement la paix et la stabilité' (2010:388).

En dépit de son importance croissante, la stabilisation demeure un concept vague. Sa signification dépend souvent du contexte dans lequel elle est mise en œuvre. Dans sa réalisation à minima, la stabilisation correspond à la mise en œuvre d'objectifs de sécurité s'opposant aux menaces immédiates et systémiques. Dans leur réalisation optimale, les opérations de stabilisation aspirent au moins à une transformation totale de la société en œuvrant plus largement à la consolidation de la paix, à la création d'un état et au développement du pays. Dans cette gamme d'actions possibles, les opérations de stabilisation sont fondées sur 'l'impératif de sécurité' et 'la recherche ou le soutien d'un ordre politique particulier par des acteurs puissants' (Bailey 2011:5 voir aussi Collinson et al. 2010).

L'ambiguïté conceptuelle du terme a contribué à sa diffusion dans divers contextes institutionnels et lieux géographiques. Les opérations de stabilisation ont été initialement une approche politique adoptée par les pays occidentaux à la suite de l'attentat du 9/11 pour faire face aux problèmes liés à la faiblesse de gouvernance, à l'instabilité endémique et aux violents conflits en Afghanistan et en Iraq. Elles se sont largement répandues au cours de la dernière décennie au point que l'expression est entrée dans le vocabulaire des institutions multilatérales, y compris celui des Nations Unies (ONU). Bien que l'ONU ait encore à développer une théorie ou un programme institutionnel global sur la stabilisation, la mission principale des casques bleus dans certains contextes comme ceux du Soudan ou d'Haïti a consisté au cours de ces dernières années à assurer la stabilisation (Bailey 2011). Simultanément, on a assisté au cours de l'histoire récente à la création de 'plans de stabilisation nationaux' par des gouvernements d'états en conflits tels que le Sri Lanka et la Colombie qui ont adopté un programme de stabilisation et 'ont rebaptisé efforts de 'stabilisation' légitime ce qui dans le passé aurait pu être qualifié de guerres civiles ou crises politiques' (Collinson et al. 2010:4).

La stabilisation concerne tout un éventail d'acteurs dans différents domaines d'intervention. Outre ses implications pour la sécurité et le développement, elle est importante pour tout un ensemble d'acteurs de l'aide humanitaire – notamment ceux qui travaillent avec les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur (PDI) du territoire. Avec le rétrécissement, au cours du temps, des espaces humanitaires et des espaces d'asile (Abild 2009; Crisp 2003), la protection et l'assistance aux personnes déplacées de force se

déroulent dans un contexte de fragilité. Une grande proportion de déplacements internes s'effectue dans des contextes de fragilité de l'état, ou de conflit interne dans lesquels des missions de 'stabilisation' sont en cours ou seraient utiles pour assurer protection et assistance (Koser, 2011). De plus, il est fréquent que des opérations de rapatriement des réfugiés s'effectuent en même temps que des tentatives de stabilisation dans leurs régions d'origine et autour de ces régions (Stepputat 2004).

Cette note se concentre sur la République Démocratique du Congo (RDC), où le gouvernement national et la communauté internationale ont officiellement adopté une approche de stabilisation visant à traiter le problème de la persistance de l'insécurité dans le pays¹. Cette note accorde une attention particulière aux efforts de stabilisation de la communauté internationale en RDC, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO). Une analyse récente a insisté sur les enjeux humanitaires du programme de stabilisation au Congo, c'est-à-dire les implications pour la distribution de l'aide et pour 'l'espace' ou l'accès humanitaire (Bailey 2011). Bien que ces enjeux représentent un aspect important de la stabilisation, les dimensions politiques inhérentes à cette approche n'ont pas été pleinement examinées. Cette note met davantage en relief les implications politiques du programme de stabilisation en se concentrant sur une seule question: stabilisation par qui et pour qui?

Nous soutenons, que, telle qu'appliquée au Congo, la stabilisation n'a été qu'une solution technique à des problèmes de nature fondamentalement politiques dont la communauté internationale se désintéresse de plus en plus. Le programme s'est fortement concentré sur la 'stabilisation' de l'état central, en ignorant les autres niveaux de gouvernement et d'autorité légitimes. Lorsque la stabilisation se concentre sur le renforcement de l'état, la nature et les motivations de celui-ci sont déterminantes pour expliquer le succès ou l'échec relatif des efforts mis en place ainsi que la légitimité des intervenants. Comme le soutient cette note, la politique de stabilisation au Congo s'est révélée jusqu'ici largement inefficace et a contribué à une confusion stratégique. Elle est susceptible de n'amener qu'une 'stabilité sélective' et une 'paix partielle', pour lesquelles les perspectives de long terme demeurent sombres.

Il importe de tirer les leçons des succès et des échecs – et surtout ceux d'ordre politique – de la stabilisation au Congo à l'intention d'un éventail d'agents impliqués dans les questions de sécurité et de consolidation de la paix travaillant dans le pays ou dans d'autres contextes. La prise en considération de ces leçons a également d'importantes répercussions pour les travailleurs humanitaires, notamment ceux qui exercent des fonctions de protection et d'assistance en faveur des populations déplacées de force. Premièrement, la protection de personnes déplacées internes (PDI) repose essentiellement sur la création d'un espace humanitaire au sein d'un environnement souvent dépourvu de sécurité. Lorsqu'ils sont efficaces, les efforts de stabilisation peuvent promouvoir la création de ces espaces. Deuxièmement, le rapatriement et la réintégration des PDI et des réfugiés sont subordonnés aux garanties de sécurité que les efforts de stabilisation, en théorie, aspirent à mettre en place. Troisièmement, les débats politiques sur les déplacements forcés ont

tendance à se concentrer presque exclusivement sur les symptômes liés au déplacement. La prise en compte du processus de stabilisation permet de conceptualiser les causes premières du déplacement et de les combattre. Toutefois, afin d'obtenir ce résultat et générer d'autres implications positives pour les enjeux humanitaires et la protection à long terme des plus vulnérables, un certain nombre d'enseignements clés doivent être tirés de l'expérience de stabilisation au Congo. Le rapport conclut sur une série de recommandations spécifiques au contexte post électoral du Congo et appelle à:

- La rédaction, par le Secrétaire Général, d'un rapport spécial sur l'état des réformes constitutionnelles et du renforcement des institutions en RDC depuis 2006. Ce rapport spécial analysera les mesures engagées par le gouvernement et le parlement congolais dans la mise en œuvre des clauses de la constitution, l'identification des domaines politiques à réactiver, et les obstacles à la réforme. Il proposerait un ensemble complet de critères de référence nécessaires au succès global des efforts de stabilisation et inclurait les conditions détaillées du retrait de la MONUSCO.
- L'organisation d'une conférence internationale début 2012 pour élaborer une Feuille de Route pour la Bonne Gouvernance et la Stabilité, fondée en partie sur le rapport spécial du Secrétaire Général de l'ONU. Cette feuille de route devrait donner la priorité à la décentralisation, à la tenue d'élections locales en 2013, à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) et à l'Etat de droit. Les bailleurs de fonds et organisations internationaux, les institutions régionales et les parties prenantes congolaises (de la société civile aux politiciens nationaux) devraient être activement impliqués dans les débats de la conférence.
- La Feuille de Route devrait servir de guide aux politiques futures envers le Congo et déterminer les interactions des donateurs. Le Secrétaire General devrait désigner un Conseiller en Stratégie des Donateurs chargé de coordonner les activités et d'assurer la liaison entre le gouvernement, les institutions internationales et le Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG).
- La future assistance technique et financière internationale, provenant des donateurs bilatéraux et multilatéraux, ne devra être accordée que sur la base d'un engagement réciproque des parties internationales et du gouvernement congolais et sur les progrès constatés de la mise en œuvre de la Feuille de Route. Le Conseiller en Stratégie des Donateurs devrait activement coordonner les positions politiques.
- L'échec du gouvernement congolais à respecter les termes de la Feuille de Route pour la Bonne Gouvernance et la Stabilité et/ou plus de désengagement des donateurs aurait pour conséquence une diminution du soutien international à l'état, le retrait de la MONUSCO et l'arrêt des activités de développement et de stabilisation au profit d'une aide humanitaire essentielle à la préservation de la vie.

1. Le Congo et son contexte: les causes d'un conflit persistant

La RDC a une longue et tragique histoire de captation des richesses naturelles vol, pillage, et prédation, d'abord sous le régime colonial belge puis sous le pouvoir du Président Mobutu. L'histoire récente du pays est celle d'un conflit armé insoluble, d'une gouvernance déficiente, d'une pauvreté endémique et d'une immense souffrance humanitaire, ainsi que des violations des droits de l'homme largement répandues et des déplacements de population à grande échelle. Au cours des 15 dernières années, qui ont vu la première et la seconde guerre du Congo (1996–1997 et 1998–2003 respectivement), les conflits au Congo ont tué quelques 5 millions de personnes (CIS 2008). La majorité de ces morts est due aux maladies et la malnutrition, et est souvent liée au déplacement des populations. Au pic de la crise au début 2003, il y avait plus de 400 000 réfugiés congolais dans les états voisins (HCR 2003) et trois millions de personnes déplacées à l'intérieur du territoire (BCAH-NU, Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires).

Bien que l'Etat ait toutes les apparences d'un Etat souverain depuis la fin officielle des hostilités en juillet 2003 et les élections de 2006 qui s'ensuivirent, l'espace politique congolais continue toujours d'être défini par ceux qui possèdent armes et argent, et la violence sévit sur une grande partie des territoires de l'est du pays. 'Plus qu'un simple conflit binaire clairement organisé autour d'un problème unique', la violence persistante en RDC est le résultat d'une profusion de luttes complexes' aux dimensions locales, nationales et régionales, engendrant des conflits dans les conflits (Harding 1984 cité dans Kalyvas 2003:479). Dans bien des endroits du pays, l'état d'extrême vulnérabilité, ou 'poches de crise', coïncide avec un état de vulnérabilité plus persistante et chronique qui est symptomatique du sous-développement (Darcy and Foliot 2009).

L'instabilité continue au Congo, que l'approche de stabilisation décrite dans les paragraphes suivants se propose de traiter, est le résultat de quatre facteurs inextricablement liés.

Le premier est l'*absence d'un état en capacité de fonctionner*. Les institutions de l'Etat en RDC manquent d'autorité et sont engluées dans la corruption. Beaucoup de Congolais en tirent la conclusion que l'état lui-même est le 'malfaiteur' (en français dans le texte suivi entre parenthèse du mot 'criminal', *NdT*). La RDC figure régulièrement parmi les pays les plus mal classées de l'*Indice des Etats défailants* avec plus de 50% du budget de l'état apporté par le FMI, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement (Foreign Policy 2011). Plutôt que d'assumer sa fonction de fournisseur de biens et services sociaux à la population du pays, l'état continue d'abandonner ce rôle aux institutions humanitaires et aux agences de développement internationales qui sont présentes en grand nombre dans tout le pays. La faiblesse de l'état n'est pas un phénomène nouveau mais provient plutôt d'une longue tradition au Congo, particulièrement sous Mobutu, qui fut surnommé 'le maire de Kinshasa' en raison du peu de contrôle qu'il exerça sur la plus grande partie du pays. Si le problème relève en partie de la géographie, la taille même du pays encourageant la division plutôt que l'unité et rendant l'exercice du pouvoir d'autant plus difficile, le gouvernement est aussi gravement entravé par une logique patrimoniale selon laquelle les intérêts particuliers et les pratiques prédatrices des élites puissantes et

des acteurs armés ont priorité sur les besoins de la population. Ceci est le paradoxe de la pérennité du pays: l'état du Congo est maintenu, comme l'écrit Englebert, 'afin d'être vidé de sa substance' (2006:122).

C'est dans le secteur de la sécurité que la persistance d'institutions faibles et vénales est la plus visible, puisque l'armée nationale congolaise, les Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC), est largement sous-payée et sous-entraînée. L'armée se compose d'environ 120 000 soldats: une armée en guenilles de quelques 50 groupes de rebelles qui ont été incorporés dans les FARDC à la suite de divers accords de paix et qui continuent de former des alliances temporaires et opportunistes avec diverses milices. En gardant vivant l'esprit de Mobutu suivant lequel les soldats ne devaient pas être payés mais devaient vivre aux dépens de la population, les FARDC sont souvent, et de loin, la plus grande menace pour les Congolais: elles terrorisent les civils de manière routinière, extorquant l'argent de la 'protection', pillant les villages, violant et tuant les civils. En l'absence d'un état capable de fonctionner et de garanties de sécurité crédibles, l'usage de la force continue d'être l'instrument principal du pouvoir.

La réforme des institutions d'état est entravée par le second facteur, la *fragilité du pouvoir d'état* ou ce que d'autres ont qualifié de bataille pour 'Kinshasa'. L'historique des tentatives de coups d'état rappelle au Président Kabila que le pouvoir au sommet est précaire et nourrit le sentiment paranoïaque selon lequel son sort pourrait bien ressembler à celui de son père qui fut assassiné par un garde du corps. De ce point de vue, la résistance à la réforme est à la fois une manière pour ceux qui gouvernent de dominer – l'art de diviser pour régner, mais aussi, de façon cruciale, de se protéger - et une manière de rassurer ceux pour lesquels la réforme pourrait compromettre les intérêts personnels et provoquer des actions conduisant à leur propre disparition. Quoique l'importance de ce facteur ait fluctué au cours des années, il n'a jamais totalement disparu, car les responsables au pouvoir sont habiles à instrumentaliser les menaces, vraies ou fabriquées, pour leur propre profit politique.

Le troisième facteur, particulièrement accentué dans la région orientale du pays, est celle de *tensions permanentes à propos de la terre, de la citoyenneté et du contrôle de l'espace*, y compris, et c'est capital, des ressources naturelles dans une zone donnée. Ces tensions sont inextricablement liées à des questions d'identité et d'appartenance, et ont souvent une forte dimension ethnique qui attise une suspicion mutuelle. Les tensions à propos des terres ont été compliquées par les modes historiques ou actuels de déplacement et de migration, conduisant à des confrontations entre communautés 'indigènes' et 'migrantes', et, en corollaire, à des pressions démographiques qui intensifient la compétition. La présence persistante d'un grand nombre de PDI dans un territoire exacerbe les conflits, car les gens se battent à la fois pour la terre vers laquelle ils se sont enfui, et la terre qu'ils ont laissée derrière eux, souvent avec des conséquences humanitaires désastreuses (Sylla 2011). De même les réfugiés retournant chez eux après des années d'exil découvrent souvent que leurs propriétés ont été confisquées ou dévastées par des bandes armées ou des locaux, érodant encore la stabilité politique au niveau local, national et régional. Des ambiguïtés légales concernant la citoyenneté et les droits fonciers ont gêné la résolution

potentielle de tels conflits. Un système de pluralisme légal par lequel la terre est à la fois propriété collective et propriété individuelle, subsiste dans beaucoup d'endroits du pays (Vlassenroot and Huggins 2005). Le système est facile à manipuler et, étant donné l'absence d'institutions d'état crédibles, la protection de la propriété laisse souvent à désirer.

L'état conflictuel persistant en RDC est étroitement lié à l'*externalisation de l'instabilité de ses voisins*, et en particulier celle du Rwanda. La faiblesse des institutions congolaises et les frontières perméables du pays ont favorisé la circulation des personnes et des biens, y compris des armes, provenant de toute la région environnante et aggravant les tensions préexistantes. L'essentiel de la violence dans l'Est du Congo provient de l'exportation de l'instabilité politique du Rwanda en terre étrangère: en commençant par l'arrivée de plus d'un million de réfugiés dans l'Est de la RDC (qui s'appelait alors le Zaïre) à la suite du génocide de 1994, en continuant par la présence permanente des Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), et en finissant par l'arrivée de nouveaux groupes armés hostiles au régime de Kigali. Confronté aux pressions démographiques extrêmes et à la nécessité d'accroître le PNB de façon continue pour apaiser les masses en l'absence de liberté politique, le Rwanda n'a cessé de renforcer ses réseaux économiques, politiques et sécuritaires avec les provinces congolaises voisines du Nord et Sud Kivu (les Kivus). Ainsi que détaillé par plusieurs rapports de commissions d'experts des Nations Unies, les gens placés aux plus hauts échelons de l'Etat rwandais ont mandaté et soutenu des milices, se sont livrés au commerce illicite de minéraux et ont déplacé par la force des populations locales pour faire place à des colons rwandais et leur bétail (UNSC 2008, 2009, 2010; voir également Crisis Group 2010). Clairement les Kivus sont ce que Pugh et Cooper qualifient de 'terres frontalières marginalisées' – 'un centre d'activité économique de l'ombre... qui explique le conflit prolongé et insoluble' (2004:2). Avec un œil critique, plus d'un Congolais perçoit la situation comme telle et le problème d' 'un pouvoir rwandophone' au Congo oriental est une source d'hostilité endémique (IRRI and SSRC 2010, IRRI 2011).

Ces quatre facteurs expliquent la violence et la souffrance persistante au Congo et particulièrement dans la région orientale du pays. L'identification des causes sous-jacentes de conflit est une condition essentielle non seulement pour s'impliquer dans le conflit lui-même mais aussi pour élaborer une politique pragmatique de stabilisation qui peut, à son tour, améliorer l'espace humanitaire dans lequel protection et assistance peuvent être apportées aux populations déplacées. Le chapitre suivant examine le programme de stabilisation, dont le but est de s'attaquer à l'instabilité de la RDC.

2. Stabilisation au Congo: la politique

La stabilisation est conçue comme un programme de partenariat entre le gouvernement du Président Kabila et la communauté internationale en vue d'apporter la stabilité au Congo. Le cadre général de la stabilisation dans la RDC comprend deux stratégies – la Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation (ISSSS), qui, comme son nom l'indique, constitue le cadre de travail de la communauté internationale, et le Plan de Stabilisation et de Reconstruction pour la RDC Orientale (STAREC), qui relève de la compétence de l'Etat congolais.

L'ISSSS soutient le STAREC et les résolutions du Conseil de Sécurité de la MONUSCO. Elle a pour objectif de faire passer les Nations Unies d'un rôle de gardien de la paix à un rôle de bâtisseur de la paix, préparant ainsi le terrain pour le transfert, à terme, de ses responsabilités au gouvernement et le retrait des casques bleus du pays. Les partenaires opérationnels de l'ISSSS comprennent des agences des Nations Unies, des ONG internationales et les deux composantes, militaire et civile, de la MONUSCO. La plupart des activités du programme de stabilisation sont situées dans les provinces de l'Est (Nord Kivu, Sud Kivu et Province Orientale), où environ 90% de la force militaire de la MONUSCO sont déployés. Un million et demi des 1,7 millions des personnes déplacées à l'intérieur du territoire se trouvent dans ces trois provinces (UNOCHA 2011).

Le cadre général de la stabilisation est centré sur trois objectifs principaux (voir tableau 1):

- *Sécurité*: Réduire les menaces à l'encontre de la vie, de la propriété et de la liberté de mouvement.
- *Autorité de l'Etat*: Progressivement rétablir et renforcer la sécurité publique, l'accès à la justice et aux services administratifs.
- *Retour, réintégration et relèvement (RR&R)*: Soutenir le retour sécurisé et la réintégration socio-économique durable des personnes déplacées internes et des réfugiés dans leurs lieux d'origine. Contribuer à la reprise économique locale.

L'ISSSS a depuis sa création ajouté deux objectifs portant sur l'appui aux processus politiques et la mise en œuvre d'une stratégie globale sur la violence sexuelle (voir Tableau 1). Ces cinq objectifs sont liés aux critères de retrait fixés par le Conseil de Sécurité, à savoir: 1) la réduction des menaces dues aux groupes armés; 2) le renforcement des capacités du gouvernement à protéger efficacement la population; et 3) la consolidation de l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du territoire (S/RES/1925, para 6).

Tableau 1. Cadre et structures internationaux et nationaux de stabilisation

Stratégie Internationale d'Appui à la Sécurité et la Stabilisation (SISSS)

Améliorer la sécurité

Réduire les menaces à la vie, la propriété et la liberté de mouvement en:

- Renforçant les forces de sécurité
- Soutenant le démantèlement des groupes armés par le moyen de la démobilisation ou bien par l'intégration dans les forces de sécurité
- Améliorant les systèmes opérationnels et internes des FARDC

Soutenir les processus politiques

Soutenir la progression des gouvernements nationaux et provinciaux dans les processus de paix en:

- Aidant à améliorer les relations entre la RDC et les pays voisins clés
- Identifiant et sanctionnant les saboteurs, les responsables d'abus sérieux des droits de l'homme et ceux qui sont impliqués dans des abus sexuels, le recrutement d'enfants, le trafic illicite de ressources naturelles et le non-respect de l'embargo sur les armes
- Encourageant les dirigeants politiques à respecter les engagements pris dans le cadre des accords fondamentaux

Renforcer l'autorité de l'Etat

Rétablir et renforcer l'état dans les domaines où celui-ci est faible ou non-existant en:

- Assurant un accès routier fiable
- Mettant en place la police, des tribunaux et des prisons pour le maintien de l'Etat de droit et assurer l'ordre public
- Rétablissant les services administratifs décentralisés

Le Plan de Stabilisation et de Reconstruction de la DRC orientale (STAREC)

Sécurité

- Renforcement des gains obtenus par les opérations de sécurité et accords avec les groupes armés (renforcer les moyens des FARDC, éviter la résurgence de groupes armés, empêcher les exactions sur les civils, assurer le paiement régulier des soldats et leur logement temporaire, restaurer le pouvoir de l'état par le déploiement de la police, de l'autorité judiciaire et de l'administration civile)
- Intégration des groupes armés dans les FARDC, DDR et réinsertion dans la communauté
- Installation de mécanisme de contrôle pour les ressources minérales et forestières afin de prévenir leur exploitation illégale par les groupes armés

Humanitaire et social

- Assurer le retour volontaire des réfugiés et personnes déplacées
- Réintégration socio-économique des réfugiés et personnes déplacées
- Protection des civils (tous les efforts devraient faire intervenir pleinement les gouvernements provinciaux et les communautés)

Aider au retour, à la réintégration et à la reprise économique

Assurer le retour volontaire et sûr des réfugiés et des PDI en:

- Couvrant les besoins sociaux prioritaires, restaurant les services sociaux et l'infrastructure de base
- Promouvant la création d'emploi et l'agriculture
- Faciliter la réconciliation au niveau local et la résolution des conflits liés aux problèmes de l'habitat, de la terre et de la propriété

Lutte contre la violence sexuelle

Renforcer la prévention, la protection et les réponses à la violence sexuelle en:

- Luttant contre l'impunité et en améliorant l'accès à la justice
- Empêchant, atténuant les menaces et réduisant la vulnérabilité à la violence sexuelle
- S'occupant de la violence sexuelle dans le processus de Réforme du Secteur de la Sécurité
- Améliorant l'accès des survivants aux services multisectoriels
- Améliorant les données

Source: Bailey 2011

Reprise économique

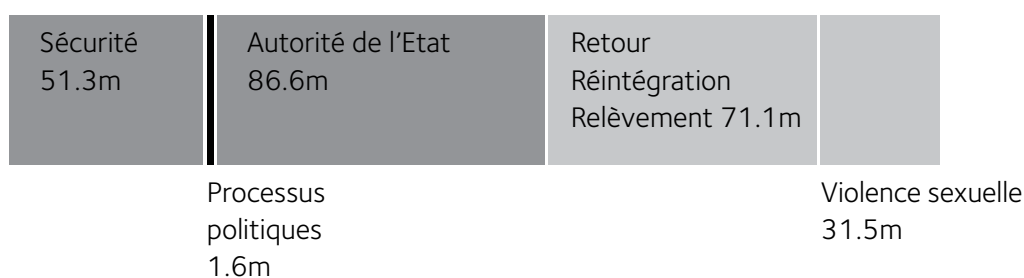
- Rétablissement des conditions pour une activité économique durable (réhabilitation de l'infrastructure routière, reprise des secteurs économiques clés: agriculture, élevage, petite industrie)
- Etablissement de projets régionaux en vue d'harmoniser les relations économiques, en particulier via la Communauté Economique de la Région des Grands Lacs (CERGL)

Lutte contre la violence sexuelle

(objectif ajouté en novembre 2010)

Le programme de stabilisation est financé par le concours de ressources allouées aux missions et de celles apportées par des donateurs bilatéraux, et il est supervisé par le Fonds de Stabilisation et de Relèvement pour l'est de la DRC (FSR), dont le rôle est de fournir un mécanisme souple pour la gestion des fonds internationaux destinés aux programmes de stabilisation. A la date de juin 2011 l'ISSSS avait des ressources de 242,1 millions USD, dont 167 millions USD avaient été dépensés au cours de ses trois premières années ou Phase 1 du programme (MONUSCO 2011b). Environ 88% des fonds de l'ISSSS proviennent de donateurs bilatéraux, parmi lesquels les Etats-Unis sont le plus gros avec 61,5 millions USD. Le budget total requis pour l'ISSSS est d'environ 835 millions USD, soit un déficit de fonds de 595 millions USD. Le budget total annuel approuvé pour les opérations de maintien de la paix par la MONUSCO est de 1,4 milliards USD (Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies A/C5/65/19).

Encadré 1. Fonds du projet ISSSS en USD (au 30 Juin 2011)



Source MONUSCO 2011b: 8

D'où vient l'idée de la stabilisation et est-elle nouvelle? Le passage de la MONUC à la MONUSCO en 2010 et l'accent mis par cette dernière sur la stabilisation fit que beaucoup en conclurent, de façon erronée, que la stabilisation était une sorte de nouvelle stratégie en RDC. Or, bien au contraire, la stratégie fut initialement formulée fin 2006 et début 2007 à la suite des premières remarques de Kabila demandant le début du retrait de la Mission. Lise Grande, la RSASC et Coordinatrice Humanitaire, rédigea la stratégie initiale connue sous le nom de Stratégie de Soutien de l'ONU pour la Sécurité et la Stabilisation (UNSSSS), mais elle dut rapidement remiser cette politique au placard compte tenu de la détérioration de la sécurité et de la reprise des hostilités avec le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) dans l'Est du pays.

L'UNSSSS fut réactivée et développée plus avant en janvier 2008 à la suite de l'Accord de Goma – résultat d'un dialogue ouvert à 21 groupes armés différents, la société civile, le CNDP soutenue par le Rwanda et les FARDC. Pour bien montrer que l'UNSSSS n'était pas seulement une stratégie de l'ONU, mais qu'elle était soutenue par la communauté internationale, le cadre fut rebaptisé ISSSS l'année suivante. De même le STAREC fut lancé mi-2009 par le gouvernement congolais à la suite d'un rapprochement soudain entre Kinshasa et Kigali, et de l'intégration de puissants groupes armés dans les FARDC, consacrée par l'Accord de Paix du 23 mars.² Selon un ancien fonctionnaire des Nations Unies, 'le gouvernement se rendit compte qu'il avait besoin d'une autre stratégie, si bien que ses agents insérèrent dans la stratégie STAREC un coupé-collé provenant du cadre de l'ISSS'. La stabilisation était vue par ses architectes comme un moyen de consolider la 'paix' et les gains de sécurité (que l'on disait réalisés par les opérations militaires en cours contre les groupes armés restant dans les Kivus, et en particulier contre les FDLR).

Le développement de la politique de stabilisation se fit sans prendre en compte les dimensions régionales de la violence persistante. Entre 2006 et 2009, la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL) et la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) furent réactivées afin de promouvoir une approche commune pour l'intégration économique, la sécurité, la stabilité et le développement. Mais ces organisations

sous régionales ne furent associées ni à l'ISSSS ni au STAREC, malgré les causes régionales de l'instabilité et l'importance de la reprise économique pour la stabilisation.

A mesure que les actions menées sous la rubrique 'stabilisation' ont augmenté, le désaccord portant sur la légitimité de cette politique et le déroulement de sa mise en œuvre, est devenu apparent. Le cadre de la stabilisation fut conçu par le bureau intégré de la Mission et était loin d'être une démarche participative. Il y eut très peu de consultation si ce n'est à Kinshasa avec le Premier Ministre Adolphe Muzito et Apollinaire Malu Malu qui était alors coordinateur du Programme Amani Leo (qui fit suite à l'Accord de Goma), et se trouve maintenant être le chef adjoint du STAREC. Ainsi, nombre de Congolais, à juste titre, perçoivent l'ISSSS et le STAREC comme relevant d'une politique imposée d'en haut – une politique élaborée à Kinshasa sans la contribution du peuple, des provinces et des territoires congolais.

Par conséquent, les groupes de la société civile ainsi que les autorités locales et provinciales accusent cette stratégie de ne pas traiter les doléances locales et l'insécurité quotidienne à laquelle beaucoup sont confrontés, en particulier les PDI et les réfugiés. Dans certaines zones, surtout celles où ont été déployées des forces de l'ex-CNDP qui font maintenant partie des FARDC, les civils perçoivent l'état comme la principale menace à la sécurité. Comme l'a affirmé un officiel: 'Comment les Nations Unies peuvent-elles avoir à la fois le mandat de protéger les civils et celui de stabiliser l'Etat quand ce sont des agents de ce même Etat qui ont besoin de stabilisation afin d'être en mesure d'assurer la sécurité'. Ainsi, la rhétorique récente autour de la stabilisation, et son contraste saisissant avec la réalité, qui est loin de refléter une situation de stabilité pour de nombreuses communautés, a conduit à une ambiguïté et une hostilité croissante vis-à-vis de cette approche stratégique, de ses activités et de ses objectifs.

Au cours de discussions dans des groupes de consultations au Sud-Kivu en mars 2011, des membres de la société civile et d'ONG avancèrent que 'stabilisation' était devenu un mot à la mode ou, pire, un 'gros mot' (*en français dans le texte, NdT*). Comme s'en plaignit une participante: 'ce mot signifie tout et rien'. De même un jeune Congolais travaillant pour une ONG internationale au Sud-Kivu assura que la stabilisation était incohérente, peu claire et apparemment arbitraire; utilisée pour justifier à la fois l'inaction et l'action: 'Les Soldats de la Paix disent qu'ils ne peuvent pas patrouiller sur certaines routes où les gens ont besoin de protection parce ce ne sont pas des axes prioritaires... Nous sommes dans une grande confusion'.

Ce manque de consultation et d'assentiment local sur la stabilisation a affaibli la légitimité des Nations Unies. Dans des rencontres organisées avec des autorités locales et provinciales, l'ONU fut décrite comme travaillant de manière isolée, 'en vase clos' (*en français dans le texte, NdT*), avec l'état et pas nécessairement avec, ou dans l'intérêt du peuple congolais.

3. Les résultats: la stabilisation en pratique

Depuis leurs débuts en 2008, les efforts de stabilisation ont produit très peu de résultats probants concernant la réalisation des trois objectifs principaux du cadre de référence. Le bilan de chacun de ces objectifs sera examiné ci-dessous en fonction des informations tirées du matériel d'évaluation publié par l'Unité de Soutien à la Stabilisation des Nations Unies et des entretiens réalisés dans les Kivus. Les deux objectifs supplémentaires ajoutés dans le cadre de l'ISSSS – soutien au processus politique et lutte contre la violence sexuelle – ne seront pas examinés dans les chapitres traitant des questions de fonds, puisqu'ils ont été omis par l'ISSSS lors de sa propre évaluation stratégique. Le fait qu'ils en aient été omis est d'ailleurs révélateur.

Le développement d'une stratégie complète contre la violence sexuelle et sexiste (VSS) fut le dernier objectif à être inclus dans le programme de stabilisation. Il ne le fut qu'à la demande des donateurs qui considéraient que les problèmes de VSS méritaient d'être abordés compte tenu de leur ampleur. Le problème du viol est, néanmoins, complexe et le cas du Congo ne fait pas exception. La violence sexuelle est la conséquence d'une insécurité de long terme, d'une impunité et d'une déstructuration sociale profonde résultant de décennies de conflits. Faute d'avoir un effet sur ces causes systémiques, comme cela sera discuté plus loin, les acteurs étrangers n'ont pas réussi à enrayer la violence sexuelle et les réponses ont eu tendance à n'être que palliatives. En conséquence, les cas de violences sexuelles ne cessent d'augmenter et il est difficile d'évaluer les progrès obtenus.

Outre la lutte contre la violence sexuelle, le programme de l'ISSSS a pour objectif de soutenir les processus politiques et les principaux accords de paix en venant en aide aux décideurs politiques, en encourageant le dialogue avec le reste des combattants et en facilitant les relations régionales. Au moment de l'inclusion de l'ISSSS dans le programme de stabilisation, le Sous-Secrétaire Général aux Affaires Politiques des Nations Unies, Mr Haile Menkerios, souligna que les cadres de coordination de l'aide tels que l'ISSSS devraient reposer sur une évaluation objective des besoins et prendre en compte les indicateurs de risques politiques. Il souligna également que l'amélioration de la gouvernance devrait occuper une place centrale dans la résolution des causes du conflit dans tout cadre de stabilisation. Toutefois, comme longuement débattu dans les sections ci-après, cette approche n'a jamais été concrétisée dans la mesure où le manque d'intérêt des donateurs et de volonté du gouvernement à impliquer la communauté internationale ont conduit peu à peu à l'éviction de l'ONU des négociations politiques nationales et régionales de quelque importance. L'ISSSS n'a pu évaluer correctement le besoin de soutien aux processus politiques parce que ces processus étaient délibérément opaques et, comme le spécifie le plus récent des rapports trimestriels de l'Unité de Soutien à la Stabilisation 'le gouvernement n'a pas demandé le soutien de la MONUSCO' (MONUSCO 2011b). La communauté internationale ignore toujours les conditions négociées du rapprochement historique entre Kigali et Kinshasa fin 2008 – un réajustement des relations régionales qualifié par un représentant de la MONUC comme étant 'probablement l'avancée la plus importante des 15 dernières années' (cité in Smith 2010).

Sécurité

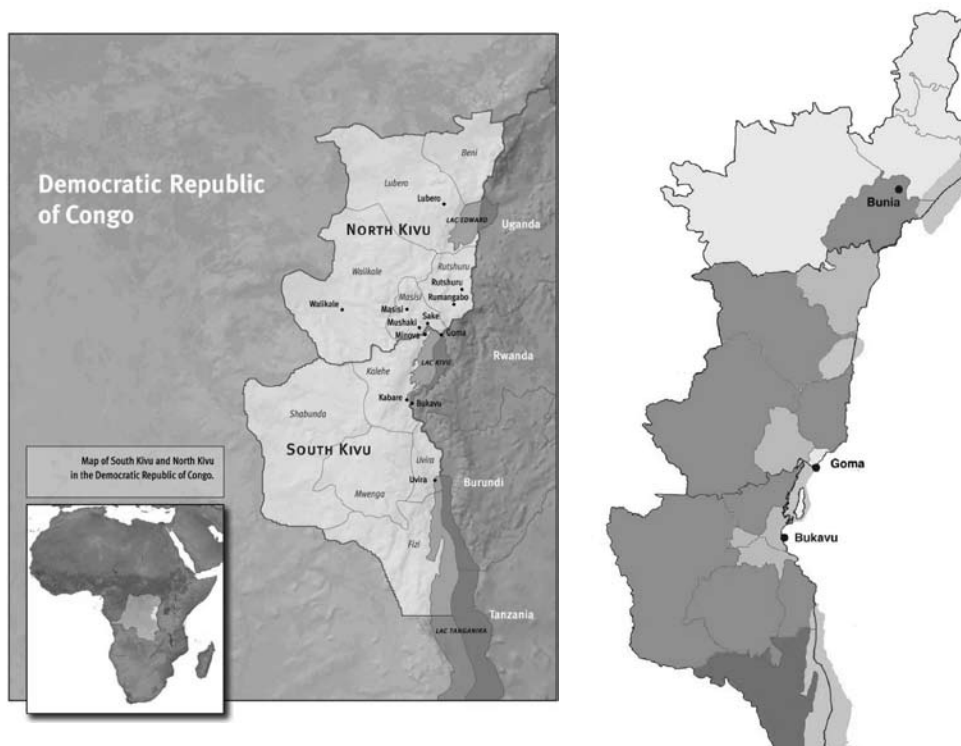
A la suite de ce rapprochement politique, les FARDC ont lancé plusieurs offensives de grande envergure contre les FDLR et les derniers groupes de rebelles congolais dans l'est. Ces opérations ont été menées conjointement, d'abord avec les forces rwandaises, sous le nom d'Opération Umoja Wetu, puis avec le soutien de la MONUC sous celui d'Opération Kimia II et l'Opération Amani Leo en cours actuellement. La MONUC a fourni un important soutien matériel, logistique et opérationnel aux FARDC, incluant collecte de renseignements, planification des opérations, bombardements aériens, moyens de transports, fourniture de rations militaires, appui-feu, patrouilles communes et évacuations médicales. Les rapports de suivi initiaux de l'ISSSS indiquent que la Mission de l'ONU a contribué aux efforts de stabilisation en soutenant les opérations militaires.

A peine les opérations communes avaient-elles commencé, que la preuve de nombreux abus sur les populations civiles et les atteintes aux droits de l'homme perpétrés par les FARDC firent surface, contribuant ainsi à la détérioration des conditions de sécurité (HRW 2009). Compte tenu de son soutien aux opérations, l'image de la MONUSCO en fut ternie. En décembre 2009, après neuf mois de soutien, l'ONU essaya d'atténuer son éventuelle responsabilité légale et morale liée à son soutien constant aux FARDC, en adoptant une politique de soutien conditionnelle. Néanmoins les officiers de l'ONU sur le terrain se sont plaints que cette politique était en grande partie inapplicable en raison du manque de surveillance de l'ONU sur certains éléments essentiels de leur mission tels que l'assistance matérielle (par exemple le détournement des rations militaires) ou le contrôle sur le déploiement et redéploiement des FARDC (i.e. quel commandant est envoyé où) et l'impossibilité de sanctionner les forces des FARDC lorsque les abus sont détectés. L'ONU continue donc à travailler aux côtés de gens qui possèdent un passif substantiel d'atteinte aux droits de l'homme.

Il n'est donc sans doute pas surprenant que l'assistance opérationnelle de l'ONU aux FARDC n'occupe plus une place de choix dans la documentation de l'ISSSS. En effet, à l'heure actuelle, la Mission de l'ONU minimise la dimension militaire de la stratégie internationale de stabilisation pendant que les autorités congolaises continuent à établir leurs objectifs militaires sans consultation réelle auprès des casques bleus et prennent fréquemment des décisions opérationnelles unilatérales en dehors de tout cadre de coordination.

Pendant la période d'évaluation la plus récente, avril-juillet 2011, les troupes des FARDC furent retirées de certaines zones du Nord et Sud Kivu dans le cadre du 'processus de mise en régiment'. Le processus, qui créa 27 régiments de 1 400 soldats chacun (13 dans le sud Kivu et 14 dans le nord Kivu) à partir des diverses brigades dans l'est, fut mené sans coordination avec la MONUSCO. Cette décision stratégique, dont le but était de briser d'anciennes alliances rebelles, conduisit à un vide sécuritaire que les groupes armés exploitèrent rapidement. De plus, les ex-rebelles, récemment intégrés dans les FARDC refusèrent de quitter les lieux et dans certains cas désertèrent et commirent des exactions sur les civils. Entre temps le ministre de la défense congolais, contre l'avis des experts

Carte 1. Situation de la sécurité en RDC orientale



Situation de la sécurité

Plus l'insécurité affectant les régions densément peuplées, les principaux axes routiers et (dans le pire des cas) la capitale territoriale est grande, plus le gris couvrant le territoire sur la carte est foncé.

Les dangers principaux menaçant les civils demeurent courants

- Huit territoires: 'danger grave et répandu'.
- Quatre territoires: 'danger grave mais dans des zones circonscrites'.
- Capitale non touchée directement sur aucun des 18 territoires.
- Une zone essentiellement sûre de 40–50km autour de Goma, Bukavu et Bunia

Source MONUSCO 2011b: 14 Source de la carte: Human Rights Watch

de l'ONU, ordonna la suspension des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) financés par l'ISSSS, et par conséquent interrompit le retour pacifique à la vie civile de 4 000 combattants résiduels.

Au vu de ces évolutions, les analystes de l'ONU à New York et sur le terrain affirment que 2011 a été marqué par une détérioration de la sécurité dans l'est du Congo où se concentrent les activités de l'ISSSS. Le dernier rapport trimestriel de l'Unité de Soutien à la Stabilisation offre de sombres perspectives dès son introduction:

Les causes premières de la violence n'ont pas été abordées et tout travail avec des institutions de la société civile demeure prématuré. En outre, il n'existe pas de cadre politique permettant d'agir et le rôle de l'ISSSS dans le secteur de la sécurité demeure limité (MONUSCO 2011b).

Dans ce contexte, l'Unité de Stabilisation a évalué les menaces relatives aux divers groupes armés dans chacun des dix-huit territoires où l'ISSSS est mis en œuvre. Le FDLR a été identifié comme étant un grave facteur d'insécurité pour neuf de ces territoires; les combattants congolais toujours en place dans le pays sont considérés comme posant une menace à la sécurité dans huit de ces territoires; et plus accablant encore, les FARDC ont été reconnu comme un facteur déterminant de l'insécurité dans onze territoires. En effet l'impunité, le manque de discipline et le recours à des moyens illégaux caractérisent toujours les FARDC malgré une restructuration récente des unités visant à renforcer la cohésion au sein des rangs.

Autorité de l'Etat

L'Unité de Stabilisation indique que, bien que l'ISSSS ait mis en place les fondations nécessaires pour accroître la présence de l'état dans les territoires sensibles, il n'y a pas eu, à ce jour, de changement durable sur le terrain. Les axes routiers et infrastructures stratégiques ont été construits et réparés; de fait, c'est la seule catégorie d'activité pour laquelle l'évaluation stratégique enregistre 'des progrès satisfaisants' (ISSSS 2011: 23).³ Cela n'a cependant pas entraîné d'amélioration de la sécurité dans les zones et territoires nouvellement désenclavés ni de déploiement de fonctionnaires dans ces zones. Sur six réouvertures des axes routiers dans les deux Kivus et le district de l'Ituri, deux seulement ont entraîné une amélioration de la sécurité locale, tandis que deux autres ont au contraire coïncidé avec une détérioration de la sécurité. Malgré la construction et l'aménagement de 85 bâtiments publics pour installer une garnison permanente, seuls 45% du personnel formé et prévu pour le déploiement, avaient rejoint leur lieu d'affectation à l'été 2011. De plus, pas un seul des 305 agents judiciaires et pénitentiaires n'a été affecté et de nombreux policiers à Kinshasa attendent toujours d'être envoyés dans l'est du pays. Les administrations illégales parallèles du CNDP, actives dans certaines parties du Nord Kivu, continuent d'avoir une incidence négative sur le travail de l'ISSSS, et ce en violation de l'accord de paix du 23 mars 2009.

Après trois ans de préparation avec les partenaires internationaux, les autorités congolaises n'ont toujours pas envoyé le nombre requis de fonctionnaires formés au Congo oriental, le laissant vide de personnel administratif. L'absence de direction dans les comités techniques nationaux du STAREC montre que l'appropriation attendue, au plan national, du processus de stabilisation n'a toujours pas eu lieu. Un ancien agent de la Mission de stabilisation des Nations Unies a rappelé que l'ISSSS avait été initialement conçue comme un mécanisme devant contribuer de façon significative à la construction d'un Etat congolais capable de se maintenir sans l'aide internationale au maintien de la paix. Néanmoins trois ans plus tard, cet agent remet en cause le mandat de la Mission dans le fait qu'en toute vraisemblance les Nations Unies, au lieu de contribuer à renforcer les capacités de l'état, se sont substituées à l'état.

Retour, réintégration et relèvement économique

L'insécurité omniprésente dans les provinces du Congo oriental et la réticence de nombreux acteurs internationaux à considérer le déplacement des civils comme un problème fondamentalement politique, continue à entraver le retour de 1.7 millions de déplacés internes et de centaines de milliers de réfugiés congolais se trouvant au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et en Tanzanie (UNOCHA 2011). Quand le retour de réfugiés s'est produit, il a été mal documenté, s'est déroulé en dehors de la procédure officielle et a aggravé les tensions entre communautés.

La persistance d'un grand nombre de PDI et de réfugiés reflète donc en partie un mauvais processus de mise en œuvre et de contrôle des secteurs d'activités de l'ISSSS, ainsi que l'hypothèse sous-jacente selon laquelle la stabilisation serait un processus linéaire et relativement rapide. En pratique, l'incapacité à ramener la paix et mettre en place les conditions nécessaires à un retour en toute sécurité des déplacés internes et réfugiés a rendu vaines les activités de RR&R. Les conflits locaux d'ordre foncier et impliquant l'autorité coutumière sont considérés comme des facteurs déterminants dans neuf des territoires. Ces tensions limitent les possibilités d'un retour durable et créent un risque potentiel de militarisation de ces territoires. Cinq territoires seraient confrontés à une 'grave situation de crise alimentaire et de moyens de subsistance' et cinq autres seraient exposés aux mêmes risques (MONUSCO 2011c:13).

Les seuls comités dynamiques du STAREC dans les provinces sont ceux qui sont impliqués dans la médiation des conflits locaux. En collaboration avec ONU-Habitat, ils dirigent, dans les deux provinces du Kivu, des programmes chargés de régler les différends fonciers et de gérer les tensions relatives au retour des déplacés internes et des réfugiés. Des Comités Locaux Permanents de Conciliation (CLPC) ont été créés pour traiter les problèmes résultant soit du retour des PDI et réfugiés au village soit de leur installation dans de nouvelles zones. Les CLPC et le programme plus général de RR&R n'ont pas fait le lien essentiel entre, d'une part les problèmes de déplacements et les retours, et d'autre part la consolidation de la paix nationale et locale. Bailey souligne que 'certains ont émis quelques inquiétudes à propos de la création trop hâtive des CLPS, sans égard pour

les dynamiques ethniques locales et autres dynamiques, et sans considération pour les institutions existantes traitant aussi des questions foncières'. Elle affirme qu' 'on n'a pas accordé suffisamment d'attention à la façon dont les comités allaient interagir avec les puissantes élites locales et les groupes ayant des intérêts directs dans les revendications territoriales'. Elle fait valoir que 'leur pouvoir, légitimité, et ressources restreints les contraindraient au mieux, à résoudre les conflits locaux simples et ne leur permettraient pas d'affronter, de façon plus fondamentale, les moteurs du conflit. Au pire, ces comités pourraient exacerber les tensions au lieu de les résoudre' (2011:8). L'augmentation considérable des conflits locaux dans les zones d'activité des CLPC démontre sans doute la limite de leur efficacité.

L'insécurité persistante a de profondes conséquences pour les déplacés, nombreux à être déracinés depuis des années, qui attendent avec impatience un retour chez eux. En effet, ils appartiennent au groupe de personnes les plus durement touchées par le conflit, subissant des agressions physiques délibérées, s'exprimant entre autres par une violence sexuelle effrénée. De plus, comme Human Rights Watch et d'autres témoins l'ont récemment rapporté, les déplacés appartiennent souvent à la catégorie des civils les plus exposés à d'autres maltraitances, à la faim, et à la maladie alors même qu'ils n'ont qu'un accès limité aux services sociaux tels que ceux de la santé ou de l'éducation (HRW 2010). Leurs droits sont ignorés et ils sont exclus des négociations et processus politiques, exacerbant ainsi des griefs susceptibles d'alimenter de futures violences. Leur sort est intimement lié à la résolution des différends relatifs à l'usage de la terre, à l'identité et à la citoyenneté, qui sont au cœur de la persistance du conflit et qui requièrent une approche globale pour créer les conditions d'une paix durable.

Les efforts de stabilisation ont été jusqu'ici inaptes et largement inefficaces. Cela est en partie dû à la profonde insécurité de l'environnement lors de leur mise en œuvre et en partie dû à la réticence de l'état à affronter les sources du conflit et à réformer, parmi les institutions congolaises, celles qui sont indispensables à la stabilité. Les analystes ont condamné la façon dont l'état a pu choisir à sa guise les programmes à mettre en place et les programmes à ignorer. A titre d'exemple, le gouvernement congolais a encouragé la remise en état des routes et infrastructures mais a réussi à éviter la mise en œuvre de programmes sensibles sur le plan politique qui auraient renforcé l'efficacité des services de l'Etat, telles que les FARDC ou la police, dans le Congo Oriental. Les hypothèses sous-jacentes à la conception de l'ISSSS étaient fondées sur la simplification excessive d'une réalité complexe dont les éléments les plus controversés avaient été délibérément omis. Comme expliqué dans le chapitre suivant, les dimensions politiques d'une paix durable ont été quasiment négligées en faveur d'une approche technique plus pratique, qui a transformé le concept de stabilisation en un outil étranger à la nature et aux motivations des principaux acteurs du Congo.

4. Stabilisation au Congo: les politiques

L'ISSSS/STAREC a pour but d'étendre l'autorité d'un état central réfractaire à la réforme de la gouvernance et à la décentralisation du pouvoir, qui sont tous deux nécessaires à la paix.

À la suite des élections historiques de 2006, la communauté internationale tint pour acquis que le régime nouvellement élu serait un partenaire efficace dans la construction d'une paix globale dans tout le pays et particulièrement dans l'est. Malgré les prises de positions internationales du Président Kabila, les cinq dernières années ont montré que le gouvernement est plus intéressé par la préservation et le renforcement de son propre pouvoir que par la construction d'une paix équitable en faveur de la population du pays. En l'absence de véritables réformes, la stabilisation a été mise en œuvre dans un environnement politique où la manière de gouverner est structurée autour de dynamiques de pouvoir semblables à celles qui prévalaient au summum du conflit congolais. Ces dynamiques se définissent par un manque de direction responsable à la fois au niveau local et national, et par la centralisation excessive du pouvoir officiel à Kinshasa. Comme le chapitre deux le soulignait, les problèmes de l'exclusion sociale et politique sont au cœur de l'instabilité du Congo et continuent d'attiser les tensions au niveau local, notamment en ce qui concerne la terre et l'appartenance ethnique. Ainsi en tant que stratégie 'imposée d'en haut' et rejetée au niveau local, les efforts de stabilisation ont largement failli à répondre à ces griefs.

La stagnation du processus de décentralisation illustre peut être le mieux l'intention qu'a le gouvernement de s'accrocher au pouvoir aux dépens de la paix. L'idée de décentralisation remonte –au moins– au début des années 1990 lorsque Mobutu accepta de tenir un éphémère dialogue national pour examiner les conditions d'une stabilité et d'une démocratie à long terme au Zaïre. Evoquant l'immensité territoriale du Congo et le caractère local des conflits, un consensus se dégagait sur la nécessité d'adopter des réformes de décentralisation importantes afin de parvenir à un gouvernement démocratique efficace. Pendant la période de transition qui suivit la seconde Guerre du Congo, une nouvelle constitution créant la RDC fut adoptée par referendum en 2005. L'article 2 appela à la création de 26 provinces à partir des 11 existantes et introduisit plusieurs mesures pour accroître leur pouvoir politique et économique. Ainsi une 'caisse de péréquation' (*en français dans le texte, NdT*) devait être créée pour permettre aux autorités provinciales de conserver une partie des impôts collectés plutôt que de dépendre entièrement des fonds distribués par le gouvernement national. Le but était d'accorder plus d'autonomie aux gouvernants locaux issus d'élections.

Les réformes de décentralisation prévues dans la constitution ont été ignorées et le pouvoir des provinces a été fortement limité depuis les élections. Aucun des gouverneurs des 11 provinces actuellement en place n'appartient à un parti d'opposition. Les gouverneurs de Kinshasa, Bas-Congo, Equateur ou Maniema qui ne plaisaient pas au Président Kabila ont été soit expulsés pour cause de corruption soit simplement forcés de démissionner. Encore plus déconcertante, cependant, est la série de révisions constitutionnelles votées par le gouvernement début 2011, qui renforce considérablement le pouvoir de l'état central et limite la possibilité d'une opposition dans le futur. Elles incluent une clause qui permet au

président de dissoudre les assemblées provinciales et de révoquer les gouverneurs en place, ainsi que l'annulation d'une clause qui stipule que les 26 nouvelles provinces doivent être créées dans les trois ans – une clause qui était déjà caduque au moment de son abrogation.

Non seulement le gouvernement a centralisé le pouvoir à Kinshasa, mais il n'a pas organisé d'élections locales destinées à accroître la démocratie et l'obligation de rendre des comptes. Il était prévu que ces élections suivent les élections générales de fin 2006, qui comprenaient trois consultations: présidentielle, législative et provinciale. Ces élections locales ont été repoussées plusieurs fois et l'on attend toujours qu'elles soient organisées. Ainsi, au Congo Oriental, comme dans le reste du pays, la procédure de nomination des fonctionnaires civils aux niveaux du district et de la municipalité n'est ni démocratique ni inclusive; elle continue plutôt d'être dévolue au groupe ethnique dominant. Cela crée un déficit de représentation démocratique locale, et contribue à ce que les tensions et griefs intercommunautaires demeurent inchangés.

L'effondrement de la décentralisation et l'incapacité à tenir des élections locales a des conséquences pour la réinstallation et le retour d'un grand nombre de PDI au Congo Oriental et de réfugiés dans les pays voisins. Une réinstallation pacifique dépend d'une bonne gouvernance et d'une réconciliation effective de la communauté. Dans un système de pouvoir fondé sur la communauté, l'installation ou la réinstallation est une question profondément politique. N'étant pas soumis à des règles de transparence et de responsabilité (politique et économique), les chefs communautaires ont façonné la situation démographique – en décidant quand et où les gens peuvent revenir – dans le but de consolider leur pouvoir dans les zones les plus riches des Kivus. Les fonctionnaires congolais et le personnel de l'ONU travaillant pour l'ISSSS et le STAREC sont mal équipés pour gérer la dimension politique de ce problème et n'ont aucun moyen d'infléchir les décisions quant au moment et à l'endroit où les retours de personnes déplacées et de réfugiés ont lieu.

En l'absence de réformes pour résoudre les questions de gouvernance locale, d'impunité et d'injustice, le gouvernement national n'a qu'une autorité négligeable dans beaucoup de domaines, apporte peu en termes de services sociaux et contribue souvent au problème de l'insécurité. Dans ce contexte, il faut comprendre la stabilisation comme une politique visant à stabiliser un certain type d'état, politique que beaucoup de Congolais ressentent comme contre-productive pour la paix et la stabilité à long terme.

La stabilisation, réduite à ses dimensions techniques, est d'une part le résultat du désengagement de la communauté internationale des questions politiques épineuses au cœur de l'instabilité congolaise et d'autre part, contribue à renforcer ces mêmes questions. Elle témoigne du déclin de l'influence de la communauté internationale dans le pays.

A mesure que l'intransigeance du gouvernement devenait évidente, les responsables de l'ONU et les diplomates occidentaux devinrent à la fois plus réticents et de plus en plus impuissants à confronter le Président Kabila et son gouvernement sur les principes de bonne gouvernance et de réforme. Ceci n'avait pas toujours été le cas.

A la fin de la Seconde Guerre du Congo, les partenaires internationaux de la RDC mirent en place le *Comité International d'Accompagnement de la Transition* (CIAT). Présidé par la MONUC et composé des ambassadeurs concernés, le CIAT était un organisme de coordination de haut niveau et le principal outil de liaison de la communauté internationale avec le gouvernement transitoire.⁴ Tout au long de la période de transition, le CIAT se réunit régulièrement et joua un rôle important et décisif: il apporta son soutien à la rédaction de la constitution, évita au gouvernement transitoire quelques déraillements à plusieurs moments critiques, notamment durant les élections, et prépara un ambitieux programme de réformes institutionnelles qui devait être accomplies par le nouveau gouvernement pendant son premier mandat.

Une fois élu, à la suite du vote de second tour, Kabila considéra que sa victoire mettait un terme à toute opposition et critique et dans son pays et dans le reste du monde. Le CIAT fut dissous à la demande du Président et les tentatives d'une coordination internationale visant à exercer une influence politique furent contrecarrées. Les élections avaient fourni aux partenaires étrangers du Congo un objectif commun vers lequel tendre et autour duquel les ressources devaient être concentrées. Cependant, à la suite des élections, cette unanimité s'effrita et les donateurs hésitèrent à exercer des pressions sur le nouveau gouvernement dont beaucoup souhaitaient obtenir les faveurs dans l'espoir de signer des contrats miniers lucratifs.

De plus, l'influence diplomatique commune de l'Ouest fut encore affaiblie par le renforcement, par Kabila, des liens économiques avec la Chine et autres donateurs non traditionnels, prêts à construire les infrastructures dont le Congo avait grand besoin, en échange de ressources naturelles, sans condition de bonne gouvernance. Comme le remarqua un agent des affaires politiques posté au Congo oriental, 'Il est difficile pour la MONUC et les états membres qui partagent la même vision de dire que l'assistance est conditionnelle, liée à la performance en matière de droits de l'homme et à un meilleur contrôle de l'armée, quand la Chine se contente de se présenter avec un don de 6 milliards de USD sans poser la moindre question'. Le manque de coordination entre le FMI, la BM et l'ONU a également permis à la Chine d'exercer une influence plus grande que celle des autres acteurs internationaux. L'intransigeance de Kabila combinée avec la désunion des donateurs, a conduit beaucoup de hauts fonctionnaires de l'ONU à se demander, en privé, si, peut-être, la Mission n'aurait pas dû être retirée immédiatement après les élections.

Dans sa position de force relative, le gouvernement de Kinshasa a, suivant des hauts fonctionnaires de l'ONU, constamment précisé que, si l'ONU ne voulait pas 'soutenir l'état et en particulier les FARDC, sans formuler de critique, elle n'avait rien à faire dans le pays'. Quand des fonctionnaires de l'ONU ou internationaux ont critiqué le gouvernement et ses politiques, Kabila a réagi par des demandes de retrait. Que les demandes de Kabila aient été authentiques n'est pas certain, car le gouvernement tire un bénéfice matériel de la présence continue de la Mission. Ce qui est clair, en revanche, c'est que le Conseil de Sécurité s'est gardé de traiter ces demandes comme un bluff potentiel. En novembre 2009, quand des ONG internationales révélèrent les conséquences catastrophiques des

interventions militaires contre les FDLR, conduites par les FARDC et initialement aidées sans condition par la MONUC, Kabila demanda que la Mission commence à se retirer. Ces demandes furent réitérées avec plus de force en mars 2010.

En réponse, le Conseil de Sécurité de l'ONU intervint et négocia avec succès le maintien de la présence des casques bleus en échange de la continuation de l'appui de l'ONU aux FARDC dans les opérations conjointes. De plus, la Mission fut rebaptisée MONUSCO, ce qui, grâce à l'accent mis sur la stabilisation, rapprocha encore davantage et de façon plus compromettante la position de l'ONU avec celle de l'Etat congolais. Etonnamment, à ce stade critique, il n'y eut que peu de débat parmi les acteurs internationaux sur l'existence de conditions de sécurité et d'une volonté politique indispensables à l'avènement d'une stratégie de stabilisation réelle. Vidée de sa dimension politique et de plus en plus marginalisée, l'ISSSS en fut réduit à une approche technique. Le programme de stabilisation, qui n'est autre que la nouvelle appellation de pratiques antérieures pour des raisons politiques (avec son soutien concomitant à l'état et son calendrier de retrait) fut le prix que la Mission eut à payer afin d'assurer sa présence à court terme.

Perspectives décourageantes pour la Mission de l'ONU en RDC après les prochaines élections

Les discussions sur le mandat de la MONUSCO seront sûrement réouvertes après les prochaines élections. Le président Kabila a déjà souligné publiquement que l'assistance internationale dans la période post-électorale devrait se limiter au développement plutôt qu'au maintien de la paix. Si Kabila gagne les élections présidentielles, la priorité de son second mandat consistera probablement à développer les partenariats internationaux pour l'exploitation des ressources naturelles du Congo, telles que le pétrole, et il ne serait pas surprenant qu'une telle priorité soit accompagnée d'une demande de retrait de la MONUSCO ou, peut-être pire, de sa marginalisation accrue. La communauté internationale sera alors probablement contrainte à prendre des décisions difficiles.

Le mandat de la MONUSCO stipule que la reconfiguration de la Mission doit être fondée sur les progrès faits en matière de réduction des menaces venant des groupes armés dans le Congo oriental; sur une meilleure capacité du gouvernement à protéger efficacement la population; sur la consolidation de l'autorité de l'Etat sur tout le territoire. Aucun de ces objectifs n'a encore été atteint. La sécurité dans l'est du Congo ne s'est pas améliorée significativement depuis la mise en place de l'ISSSS et la proportion des abus commis par les FARDC contre les civils a augmenté. Les conditions actuelles sapent la possibilité d'une reprise économique et prolongent la crise humanitaire. Dans le même temps, un manque de volonté politique et l'absence de réformes constitutionnelles ont bloqué toute réforme sérieuse du mode de gouvernement, et le pouvoir politique et financier continue d'être fortement centralisé. Dans ce contexte, les partenaires internationaux – dont beaucoup contribuent à la stabilisation au Congo – ont choisi de concentrer leurs ressources sur des tâches techniques et se désengagent largement du processus politique tant au niveau national que régional.

Après plus d'une décennie d'engagement, il existe très probablement une 'lassitude des donateurs', confrontés à une crise économique globale, qui sera difficile à dépasser. Le Congo ne sera jamais d'un grand intérêt stratégique, d'autant que d'autres pays et régions d'Afrique sont récemment devenus prioritaires. Dans ce contexte, les donateurs pourraient très bien diminuer leur assistance et se désengager davantage du pays dans la période post-électorale. Si tel est le cas, les partenaires occidentaux pourraient se concentrer sur une stratégie de réforme du secteur de la sécurité comme alternative au retrait de l'ISSS. Cependant, le risque d'une telle stratégie est que nombre de réformes nécessaires à la construction de l'état, telles que la décentralisation et les élections locales, en soient les victimes. Pour éviter ce risque tragique, des changements majeurs dans l'ISSS et la stratégie politique internationale doivent être rapidement mises en œuvre.

5. Conclusion et voie à suivre

Les échecs du programme de stabilisation au Congo jusqu'ici ont mis en évidence les lacunes de la conception de la paix globale et de la construction de l'état, mise en œuvre par l'ONU et la communauté internationale depuis 2000. Paix et stabilité sont encore de l'ordre du mirage pour beaucoup de Congolais, ce qui retarde d'autant plus leur retour et les laisse en situation de déplacement prolongé. Après avoir gaspillé puis perdu leur influence politique au cours des dernières années, les acteurs extérieurs, à présent confrontés à des perspectives de réformes peu réjouissantes, doivent tirer de l'expérience congolaise des leçons applicables à d'autres cas.

Reconnaissant les insuffisances d'une approche technique quand il s'agit, fondamentalement, de défis politiques et sociaux, les spécialistes des conflits, les diplomates et les experts humanitaires doivent réexaminer les difficultés qu'il y a à réformer les institutions d'état afin de les rendre inclusives et démocratiques, dans des contextes d'instabilité permanente et d'intérêts privés profondément ancrés. Les gouvernements sortant de la guerre, souvent par intermittence, sont presque toujours faibles, donc inefficaces, dysfonctionnels, ou, pire encore, prédateurs.

La voie à suivre ne sera pas aisée, mais pour que la stabilité devienne une réalité au Congo, les acteurs internationaux doivent, aussitôt après les élections, réorienter leur approche, en y intégrant tout un ensemble de mesures politiques. Cette nouvelle approche doit reposer sur la reconnaissance du fait que le Congo est confronté, en fin de compte, à des problèmes d'ordre politique plutôt que technique. Dans cette optique, les donateurs devraient – conjointement avec les Congolais – imaginer des interventions globales découlant d'une analyse politico-économique et éviter le bricolage technocratique. Le gouvernement congolais doit diriger la réforme des institutions de l'état ainsi que la conception d'une solution globale au conflit qui implique les principaux intéressés aux niveaux local, provincial et national, et aborde les diverses dimensions politique, sociale, culturelle et économique de la violence.

Face à un comportement intransigeant, les acteurs internationaux, plutôt que d'apporter un soutien continu et inconditionnel à l'Etat, doivent renforcer leur influence commune et l'exercer dans les domaines-clés prioritaires en vue d'élaborer une 'Feuille de Route' globale vers la paix et la stabilité dans le long terme. Voici quelques suggestions:

- Le Conseil de Sécurité de l'ONU devrait demander au Secrétaire Général de présenter un Rapport Spécial sur la Situation des Réformes Constitutionnelles et du Renforcement des Institutions au Congo depuis 2006. Ce Rapport Spécial analysera les mesures engagées par le gouvernement et le parlement congolais dans la mise en œuvre des clauses de la Constitution, l'identification des domaines politiques à réactiver, et les obstacles à la réforme. Il proposerait un ensemble complet de critères de référence nécessaire au succès global des efforts de stabilisation et inclurait les conditions détaillées du retrait de la MONUSCO.

- Début 2012, les donateurs internationaux (états membres, FMI, BM, ONU) et les parties congolaises concernées devraient prendre part à une conférence destinée à préparer une Feuille de Route pour la Bonne Gouvernance et la Stabilité, fondée en partie sur le rapport spécial du Secrétaire Général de l'ONU. Cette Feuille de Route devrait donner la priorité à la décentralisation, à la tenue d'élections locales en 2013, à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) et à l'Etat de droit. Les institutions régionales telles que l'UA, la CIRGL et la CEPGL, devraient être impliquées dans la mesure où elles seront amenées dans le futur à devenir des acteurs importants lors du retrait graduel des partenaires internationaux.
- La feuille de route devrait servir de guide aux politiques futures envers le Congo et déterminer les interactions des donateurs. Le Secrétaire General devra désigner un Conseiller en Stratégie des Donateurs chargé de coordonner les activités et d'assurer la liaison entre le gouvernement, les institutions internationales et le Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG).
- La future assistance technique et financière internationale, provenant des donateurs bilatéraux et multilatéraux, ne devra être accordée que sur la base d'un engagement réciproque des parties internationales et du gouvernement congolais et sur les progrès constatés de la mise en œuvre de la Feuille de Route. La coordination potentielle entre DOMP, le FMI et la BM a été trop longtemps une source négligée d'influence politique et le Conseiller en Stratégie des Donateurs doit activement coordonner les positions politiques de ces institutions.

L'échec du gouvernement congolais à se conformer aux termes de la Feuille de Route pour la Bonne Gouvernance et la Stabilité et/ou plus de désengagement des donateurs aurait pour conséquence une diminution du soutien international à l'état, le retrait de la MONUSCO et une cessation des activités de développement ou de stabilisation au profit d'une aide humanitaire essentielle pour sauver des vies. Comme ce document l'a soutenu, sans la volonté politique à la fois des acteurs internationaux et de l'Etat congolais, la Mission de l'ONU au Congo est confrontée à une tâche Sisypheenne. S'il y a bien une leçon à retenir de cette dernière décennie d'intervention décevante c'est que les acteurs internationaux doivent porter un regard honnête sur les intérêts et motivations des individus qui détiennent les mandats politiques et sur leurs propres rôles et responsabilités.

Bibliographie

Abild, E. (2009) 'Creating humanitarian space: a case study of Somalia.' *UNHCR New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 184*.

Bailey, S. (2011) 'Humanitarian action, early recovery and stabilisation in the Democratic Republic of Congo', *HPG Working Paper*. Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute.

Collinson, C., Elhawary, S. and Muggah, R. (2010) 'States of Fragility: Stabilisation and Its Implication for Humanitarian Action.' *HPG Working Paper*. Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute.

Crisp, J. (2003) 'A new asylum paradigm? Globalisation, migration and the uncertain future of the international refugee regime' *UNHCR New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 100*.

Crisis Group (2010) 'Congo: No Stability in Kivu despite a Rapprochement with Rwanda', *Africa Report*, No. 165.

Darcy, J. and Foliot, G. (2009) 'The Limits of Humanitarian Action: WFP, Food Assistance and International Aid in DR Congo' in World Food Program, *Humanitarian Assistance in Conflict and Complex Emergencies: June 2009 conference report and background papers*. Available at home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/.../wfp225450.pdf.

Elhawary, S. (2010) 'Security for whom? Stabilisation and civilian protection in Colombia', *Disasters*, Vol. 34, Supplement 3.

Englebert, P. (2006) 'Why Congo Persists: Sovereignty, Globalization and the Violent Reproduction of a Weak State' in FitzGerald, V., Stewart, F. and Venugopal, R. (eds) *Globalisation, Self-Determination and Violent Conflict*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp 119–146.

Foreign Policy (2011) 'Failed State Index' 20 June. Available at <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>.

Harding, S. (1984) *Remaking Ibiaca: Rural Life in Aragon under Franco*. Chapel Hill: University of North Carolina Press cited in Kalyvas, S. 'The Ontology of "Political Violence": Action and Identity in Civil Wars', *Perspectives on Politics* (2003), pp 475–494.

Human Rights Watch (2009) *You Will Be Punished: Attacks on Civilians in Eastern Congo*, New York: HRW.

Human Rights Watch (2010) *Always on the Run: The Vicious Cycle of Displacement in Eastern Congo*, New York: HRW.

IRC (International Rescue Committee) (2008) *Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis*. Available at http://www.theirc.org/sites/default/files/resource-file/2006-7_congoMortalitySurvey.pdf.

International Refugee Rights Initiative and Social Science Research Council (2010) 'Who Belongs Where? Conflict, Displacement, Land and Identity in North Kivu, Democratic Republic of Congo', *Citizenship and Displacement in the Great Lakes Region Working Paper*, No. 3.

International Refugee Rights Initiative (2011), 'Shadows of Return: The Dilemmas of Congolese Refugees in Rwanda', *Citizenship and Displacement in the Great Lakes Region Working Paper*, No.6.

Koser, K. (2011) 'Internally Displaced Persons' in Betts, A. (ed.) *Global Migration Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 210–223.

MONUSCO (2011a) 'International Security and Stabilization Support Strategy for the Democratic Republic of Congo', Quarterly Report, January to March 2011.

MONUSCO (2011b) 'International Security and Stabilization Support Strategy for the Democratic Republic of Congo', Quarterly Report, April to June 2011.

MONUSCO (2011c) 'International Security and Stabilization Support Strategy for the Democratic Republic of Congo', Situation Assessment, 31 July 2011.

Pugh, M. and Cooper, N. (2004) *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Refugee Studies Centre (2011) '*Dynamics of conflict and forced migration in the Democratic Republic of Congo*, Experts' Workshop Report, 30 November – 1 December 2010, Oxford. Available at <http://www.rsc.ox.ac.uk/pdfs/workshop-conference-research-reports/Dynamics%20of%20conflict%20and%20forced%20migration-%20workshop%20report.pdf>.

Smith, D. (2010) 'Congo Conflict: "The Terminator" Lives in Luxury while Peacekeepers Look on', *Guardian*, 5 February. Available at <http://www.guardian.co.uk/world/2010/feb/05/congo-child-soldiers-ntaganda-monuc>.

Stepputat, F. (2004) *Dynamics of Return and Sustainable Reintegration in a 'Mobile Livelihoods' Perspective*. Commissioned by the Danish Ministry of Foreign Affairs.

Stewart, P. (2011) *Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security*, Oxford: Oxford University Press.

Sylla, O. (2011) 'Land and property disputes impeding return and reintegration', *Forced Migration Review, Democratic Republic of Congo: Past. Present. Future?* No 36. Available at <http://www.fmreview.org/DRCongo.pdf>.

UNHCR (2003) 'Democratic Republic of the Congo', *UNHCR Statistical Yearbook*, Geneva, UNHCR, p. 128–129.

UNOCHA (2003) 'DRC Affected Populations by Province Internally Displaced' August. Available at <http://www.reliefweb.int>.

United Nations General Assembly (2011) Fifth Committee, *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations*, A/C.5/65/19, 22 July 2011

UNSC (United Nations Security Council) (2008, 2009, 2010) *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*. S/2008/773, New York: United Nations.

Vlassenroot, K. and Huggins, C. (2005) 'Land, Migration and Conflict in Eastern DRC' in Huggins, C. and Glover, J. (eds) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*. Nairobi: Institute for Security Studies, pp. 115–194.

Notes

- 1 Les recherches en vue de cette étude ont été menées par le premier auteur à Kinshasa et dans les Kivus de février à mai 2011. Les entretiens furent effectués avec la société civile congolaise, les agences des Nations Unies, OCHA et MONUSCO, les autorités provinciales et nationales congolaises et plusieurs ONG locales et internationales. Ce rapport intègre également des informations glanées lors de recherches antérieures menées par les deux auteurs dans la région. Toutes nos sources ont été rendues anonymes.
- 2 Le 23 mars 2009, un Accord entre le gouvernement de la RDC et le CNDP fut signé à Goma. La direction du CNDP accepta de faire évoluer ce mouvement militaire en une entité politique et de démanteler leur administration dans les territoires de Masisi et Rutshuru qui faisait double emploi avec celle de la RDC. Le gouvernement s'engagea à intégrer les combattants dans les FARDC, la police, et les institutions de l'administration nationale et locale.
- 3 Sur les fiches d'évaluation des activités, toutes les autres catégories portent la mention 'variable/irrégulier' ou 'nul/négatif'
- 4 Le CIAT comprenait les ambassadeurs des cinq membres permanents de Conseil de Sécurité des NU plus ceux de la Belgique, du Canada et de l'Afrique du Sud (rejoints plus tard par ceux de l'Angola, du Gabon, du Mozambique, du Nigeria, de la Zambie, de l'Union Africaine/Commission Africaine, de l'Union européenne/Commission Européenne



Centre d'Etudes sur les Réfugiés
Département de développement international d'Oxford
Université d'Oxford

3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK

tél: +44 (0)1865 281720
fax: +44 (0)1865 281730
courriel: rsc@qeh.ox.ac.uk
www.rsc.ox.ac.uk