

Des stratégies non militaires pour la protection des civils en RDC

Liam Mahony, Fieldview Solutions

Mars 2013

Ce document de réflexion se base sur une étude indépendante des actions de protection internationale en RDC, qui a été menée en novembre 2012 pour le compte du Conseil norvégien des réfugiés (NRC). Ce document se penche sur les actions de protection en place actuellement, pour en cibler les lacunes et proposer des moyens permettant à la communauté internationale – et la communauté humanitaire surtout – d’améliorer ses actions de protection. Les avis exprimés sont ceux de l’auteur et n’engagent pas NRC.

1	Introduction	2
2	Analyser les problèmes.....	6
3	Les stratégies de protection actuelles	15
4	Étendre, renforcer et renouveler les stratégies non militaires de protection et de réduction des conflits	26
5	Conclusions	48
	Annexe 1 : Méthodologie	52
	Annexe 2 : Bibliographie sélective.....	54

1 Introduction

1.1 Une complexité paralysante

La République démocratique du Congo (RDC) est un pays très complexe. La région est marquée par une longue histoire de conflits ethniques multiples ; des génocides, des crimes contre l'humanité et une série d'invasions récentes. Des dizaines de groupes armés, allant de milices d'autoprotection communautaires à des armées importantes aux aspirations politiques, en passant par des bandits et bandes criminelles organisées sont présents sur le territoire congolais. Il y a aussi des relations régionales complexes avec de nombreux pays voisins, un trafic illégal des minerais à travers ses frontières, l'absence d'un État de droit, la corruption massive, un État presque entièrement dysfonctionnel, des cycles de violence et de vengeance. La liste des problèmes semble s'étendre à l'infini.

Cette complexité est aggravée par tout ce qui est inconnu et incertain. En effet, le véritable pouvoir s'exerce en grande partie de façon clandestine, illégale ou informelle. Par ailleurs, chaque épisode d'histoire locale connaît ses versions contradictoires. Dans ces circonstances, il est inévitable que les analyses se fondent, souvent, en partie sur des rumeurs, des demi-vérités, des stéréotypes, des représentations simplistes et des suppositions.

Toute cette complexité, combinée à l'histoire récente de la région qui est d'une violence terrible,¹ a tendance à provoquer la paralysie des organisations qui cherchent à y apporter une assistance. À chaque thèse il y a une antithèse. Chaque solution potentielle à tel aspect d'un problème donné semble remise en cause par les autres problèmes présents. On a souvent l'impression que *rien ne fonctionne*.

Cette paralysie amène plusieurs conséquences compréhensibles : d'une part, elle suscite un fort degré de désespoir et de cynisme chez ceux qui essaient d'aider. D'autre part, il en découle une tendance à abandonner les analyses globales et les approches stratégiques visant à trouver de véritables solutions, et à favoriser plutôt des remèdes de fortune temporaires à des problèmes moins importants, selon la devise, « au moins nous aidons quelqu'un ! ». Finalement, cette paralysie a également donné lieu chez certains à un espoir terriblement exagéré d'un remède miracle aux défis de la protection au Congo grâce à une force militaire organisée, comme par exemple le déploiement de la MONUSCO, censée « protéger par la présence ».

Ce **document de réflexion** vise à susciter un débat plus large dans le but de sortir quelque peu de cette paralysie. Cette tentative se fonde sur un certain nombre de thèses ou d'hypothèses :

- Une **analyse** de la situation globale à plus long terme, aussi complexe soit-elle, doit être à la base de l'action afin d'aller au-delà des réponses rapides en faveur de victimes récentes. Les stratégies à long comme à court terme doivent se fonder sur une telle analyse. A cette fin, l'auteur s'essaiera dans ce document à quelques analyses plus globales. Vu le caractère exploratoire et l'échelle limitée de ce projet, ces analyses auront certes des faiblesses et lacunes (qui seront à corriger ou à approfondir), mais il faut souligner que tel est le risque à

¹ On estime à plusieurs millions les vies humaines perdues au cours des conflits au Congo depuis la fin des années 1990. Les déplacés internes sont actuellement au nombre de 2,6 millions. En 2012 seulement, il y a eu plus de 600 000 nouveaux déplacés.

courir par toute institution qui veuille changer les choses. Il existe beaucoup d'experts sur la RDC. Tous n'ont pas raison (ni ne prétendent l'être), et tous ne sont pas d'accord entre eux. Il y a des jugements à porter sur la façon de mettre à profit leur analyse d'experts dans la planification stratégique des organisations actives sur le terrain.

- Il s'ensuit que l'analyse doit dépasser la simple énumération des nombreuses dynamiques qui posent problèmes afin de décortiquer les interactions entre elles. Elle doit surtout porter des jugements controversés sur l'importance relative des différentes dynamiques de causes-à-effets. Se basant sur cette hiérarchie des causes, les choix stratégiques viseraient alors les changements susceptibles d'avoir le plus grand impact.
- Dans ce conflit, la **protection** ne peut être obtenue par la seule prestation de services aux victimes. Les exactions, comme le conflit, sont de nature *chroniques*. La *protection* doit mener à des efforts pour changer le comportement des auteurs de violence et pour réduire les conflits. Dès lors, à bien des égards, *œuvrer pour la protection = œuvrer pour la paix*, et nous soutiendrons dans ce qui suit qu'une organisation humanitaire engagée en faveur de la protection doit considérer qu'œuvrer pour la paix fait partie de ses responsabilités.
- **Une goutte dans l'océan ne suffit pas.** La protection, ce n'est pas un impact symbolique ou fragmentaire. Certaines activités touchant un nombre limité de personnes ou de communautés peuvent certes paraître « en principe » une approche de protection rationnelle, mais si nous visons un impact durable de la protection, il faut être rigoureux et également tenir compte du **volume** d'un certain type d'activité réellement nécessaire pour atteindre le seuil ou point critique qui permettrait de changer la dynamique de violence dominante.

1.2 De quelle « protection » s'agit-il ?

Au sein de la communauté humanitaire, le terme de « protection » est défini de manière très variée² : il peut s'appliquer à pratiquement tout effort qui cherche à renforcer de quelque manière que ce soit l'accès aux droits des personnes, dans quelque situation que ce soit, des conflits violents aux massacres en passant par des lacunes structurelles du système sanitaire ou d'éducation, et regroupant une gamme d'activités qui comprend la surveillance des droits de l'Homme, la reconstruction des abris et bien d'autres types d'intervention.

Une approche plus profitable des interventions de protection est de considérer l'impact dans le temps. D'abord, il y a le travail à long terme qui ne vise pas les exactions ponctuelles mais qui cherche plutôt à mettre en place des structures, renforcer les capacités et à changer les attitudes sociales afin de réduire les risques de conflit et d'exactions dans l'avenir, ou de corriger des problèmes structurels favorisant ces abus. Puis, il y a un deuxième niveau de prévention plus immédiat qui s'attèle à des menaces spécifiques imminentes. Ici, il s'agit d'actions visant à diminuer le risque d'une menace violente, soit en influençant les auteurs, soit en atténuant la vulnérabilité des victimes ciblées. À ce niveau plus immédiat, il est également possible de prendre en

² Le consensus sur la protection adopté par le Comité permanent interorganisations (IASC), par exemple, définit celle-ci comme « L'ensemble des activités visant à obtenir le plein respect des droits de l'individu, conformément à l'esprit et à la lettre des instruments juridiques y afférents, à savoir ceux portant sur les droits de l'Homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés ».

considération les efforts de pacification non violents qui, en cherchant à prévenir la violence par la voie de la négociation, ont bien évidemment un impact en termes de protection.

Un autre élément de l'action humanitaire en lien avec les abus violents, voire le plus courant, est le service de prise en charge des victimes cherchant à réduire les souffrances causées et aidant les personnes à reconstruire leur vie. Ce travail est en partie « préventif » parce qu'il peut prévenir les souffrances supplémentaires ou secondaires des victimes, mais ne peut prévenir les abus eux-mêmes.

Il ne sera pas question dans le présent rapport de toute cette gamme d'activités dites de « protection ». Précisément, notre étude des interventions de protection ne s'étendra pas sur la prise en charge des victimes. Chacun de ces services complexes et divers requiert un niveau d'évaluation technique et détaillée qui dépasse le cadre de cette recherche. Encore plus important, les services de prise en charge sont *symptomatiques* : ils sont nécessaires car des problèmes de protection plus fondamentaux n'ont pas été résolus. Or, ici nous nous pencherons sur ce défi fondamental pour la protection que constituent la violence et l'intimidation à grande échelle (y compris le meurtre, le viol, le recrutement forcé et le pillage) perpétrées par les militaires et les groupes armés, et qui depuis deux décennies provoquent des déplacements de population massifs et maintiennent la région des Kivus dans une instabilité permanente bloquant tout progrès sur la plupart des autres questions. Quelles sont alors les stratégies (non militaires) pouvant réduire ou enrayer cette violence et cette intimidation à grande échelle ?

Il y a trois principales raisons de se pencher sur cet aspect de la protection :

D'abord, il faut savoir que la plupart des organisations humanitaires ont pris un engagement de principe en faveur du droit international et des approches fondées sur les droits. Par ailleurs, celles qui travaillent sur les déplacements de populations prétendent d'ailleurs chercher des « solutions durables ». Dans un contexte comme celui des Kivus, il va de soi que, tant que la violence perpétrée par des militaires et des groupes armés contre les civils n'est pas réprimée, chaque membre de chaque communauté court un risque constant d'attaque et de déplacement forcé. Dans ce cas, il n'y aura pas de « solutions durables » sans que ne s'opère un changement dans le niveau de paix et de stabilité, ainsi que dans le comportement des forces et groupes armés envers la population civile. Les gens ne fuient pas leur foyer par manque de nourriture ou d'éducation, et même l'extorsion et les « taxes » si courantes n'en sont pas réellement la cause. Ils fuient parce qu'ils ont peur d'une agression violente, fatale ou traumatisante – une peur bien fondée, car elle est fondée sur des expériences personnelles ou collectives de traumatisme et de multiples déplacements antérieurs forcés.

Deuxièmement, notre objectif ici est de se pencher sur les stratégies « non militaires », par contraste avec les stratégies « militaires » de la MONUSCO. Ces dernières visent à contrôler le comportement des groupes armés et des militaires ainsi que de promouvoir la paix. Il est donc logique de se concentrer sur les stratégies alternatives non militaires qui seraient envisageables pour poursuivre ces mêmes objectifs. Il n'y a guère à craindre que la MONUSCO applique des approches excessivement « militaires » aux lacunes du système éducatif, au manque d'abris et de nourriture, à la violence domestique ou à la vaste gamme d'autres problèmes « non militaires » en présence étant donné que les approches actuelles sont déjà dans la plupart des cas entièrement non militaires.

Finalement, nous désirons nous concentrer sur cet objectif de protection parce qu'il s'agit d'un domaine où la communauté humanitaire ne tire généralement pas pleinement profit de toute une série d'occasions ayant le potentiel de contribuer à réduire les violences. Souvent, elle prétend à des arguments défaillants en rapport avec la neutralité, la politicisation ou des limites « identitaires » autodéterminées (« *Ce n'est pas ça le type de travail que nous faisons !* »). Pourtant, au cours de conflits qui ont sévi de par le monde, certains humanitaires et d'autres acteurs ont déjà entrepris une large gamme d'approches non militaires efficaces pour réduire la violence armée et résoudre les conflits.

Comme il sera démontré dans le chapitre suivant, l'objectif de réduire la violence armée est moins limitant qu'il pourrait apparaître. En effet, de nombreuses dynamiques motivent ou contribuent à la violence armée. Il s'ensuit que toute approche à la résolution des problèmes devra s'attaquer à ces dynamiques causales.

2 Analyser les problèmes

Demandez aux acteurs congolais ou internationaux quelles sont les causes des attaques organisées contre la population civile, et vous aurez très vite des réponses : « État faible - armée faible – police faible », « conflits fonciers », « animosité interethnique », « influence du Rwanda », « absence de contrôles sur les armes », « manque d'éducation », « manque de perspectives économique pour les jeunes hommes », « concurrence autour des richesses minières », « soldats impayés »... Pour faire la part des choses parmi la multitude de facteurs potentiels, nous devons reconnaître l'existence de deux questions très différentes :

- Pourquoi est-ce qu'un commandant militaire ou d'un groupe armé dira à ses hommes de tuer, violer ou piller dans une communauté ? (Et pourquoi a-t-il des hommes disposés à le faire ?)
- Pourquoi n'y a-t-il pas de processus efficace pour les en empêcher ?

Par exemple, la « faiblesse de l'État » n'explique pas pourquoi certaines personnes commettent de tels actes de violence. Or, elle pourrait en revanche aider à comprendre pourquoi ces actes ne sont pas réprimés. Un manque d'éducation ne fait pas automatiquement d'un homme un tueur, ni un manque de travail, quoique les frustrations suscitées par de telles lacunes puissent aider un leader à mobiliser la colère. Dans ce chapitre d'analyse, nous examinerons d'abord la dynamique de la violence létale avant d'étendre notre analyse afin de comprendre certaines dynamiques de « cercles vicieux » entretenant cette violence ainsi que les « cercles vertueux » de changement qui pourraient l'endiguer.

2.1 Décortiquer la violence létale

2.1.1 Qui tue ?

La très grande majorité des personnes dans le monde, y compris à l'est du Congo, ne sont pas des tueurs ou des violeurs. Il s'agit là de comportements rares. Certes, ils ont un impact négatif sur un grand nombre de personnes, mais ils font partie d'une très petite minorité. Le nombre d'hommes qui composent les forces et groupes armés de l'Est du Congo représente un faible pourcentage de la population masculine. Parmi ces hommes armés, seul un petit nombre serait disposé à tuer, et encore moins à commettre des atrocités. Des recherches ont démontré que chez la plupart des gens il existe une profonde résistance à l'idée de tuer un autre être humain. D'ailleurs, lorsqu'une personne ayant une résistance normale est forcée à tuer, il en résulte souvent un lourd traumatisme psychologique.³ Cette résistance peut poser un sérieux problème aux institutions militaires : nombreux sont les soldats sur le champ de bataille (peut-être même la plupart d'entre eux) qui ne mettent pas réellement l'ennemi en joue.⁴ Selon ces études, pour une infime minorité de la

³ D'ailleurs, une étude suggère qu'une cause fréquente de stress post-traumatique chez les militaires n'est ni la crainte de la bataille ni l'« usure de combat », mais plutôt une réaction psychologique débiliteuse à l'obligation de tuer. (David Grossman, *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*, Back Bay Books, New York, édition révisée, 2009.)

⁴ Dans le cadre des opérations militaires technologiques modernes, ce phénomène de résistance est reconnu depuis longtemps comme un défi militaire, qu'on peut surmonter surtout en établissant une distance psychologique entre tueur et victime. Un pilote qui lâche une bombe, ou un technicien contrôlant un drone, ne

population cette résistance est bien plus basse, leur permettant ainsi de tuer sans subir de conséquences psychologiques graves. De ce fait, ils sont capables de tuer à répétition. Dans la plupart des conflits et des guerres, la très grande majorité des morts est due à cette petite minorité de personnes.

Cette dynamique doit être prise en considération dans notre analyse. Une stratégie qui chercherait à réduire la violence en ciblant la « personne moyenne » pourrait être très différente d'une stratégie qui viserait cette petite minorité responsable des pires actes de violence.

Nous nous tournons maintenant vers les facteurs qui motivent ou freinent la violence létale, mais pour ce faire nous devons d'abord faire une distinction supplémentaire, entre « meneurs » et « suiveurs ». En effet, les décideurs et meneurs au sommet qui contrôlent, dirigent ou influencent les autres pour qu'ils commettent de tels actes peuvent avoir des motivations différentes et une sensibilité différente aux facteurs inhibiteurs qu'un simple combattant menant les ordres.

2.1.2 Pourquoi tuent-ils ?

Même parmi ceux qui sont capables de tuer, dans la réalité la plupart ne tuent pas. S'ils le faisaient, les taux d'homicide seraient astronomiques partout dans le monde. Il faut une raison ou une motivation pour perpétrer une telle violence, et percevoir un avantage plus grand que le coût d'une telle action. Il existe une multiplicité de ces raisons et motivations dans les conflits au Congo, et la complexité de l'interaction entre elles les rend parfois difficiles à distinguer les unes des autres :

L'idée que la violence et le meurtre sont nécessaires pour garantir sa propre survie : De multiples groupes armés se disputent le contrôle d'un territoire et d'une population. Ils vivent dans l'insécurité et la méfiance permanentes, guettant le prochain assaut armé et craignant que les civils collaborent avec leurs ennemis. Méfiants, les commandants convainquent leurs hommes que leur propre survie dépend des attaques qu'ils leur ordonnent de mener.

De façon analogue, les membres de groupes ethniques qui ont été la cible de violences antérieures peuvent considérer que leur survie collective est en jeu. Les Hutus et les Tutsis, en particulier, ont vécu, ou du moins connaissent, l'histoire récente de génocides réciproques dans la région. De telles craintes, lorsqu'elles affectent un grand nombre de personnes, peuvent être mobilisées par les dirigeants en faveur d'attaques préventives, selon la devise « tuons-les avant qu'ils ne nous tuent ».

La haine et la colère à l'endroit du groupe ciblé : Dans une région où les luttes tribales autour de la terre se sont poursuivies de génération en génération, aggravées par les décennies récentes de génocide, contre-génocide et d'innombrables massacres à plus petite échelle commis contre différentes ethnies, les traumatismes de certaines personnes se transforment en une haine et une soif de vengeance généralisées envers « l'autre » groupe ethnique. Tous les processus classiques de réification de l'« Autre » comme étant inférieur et méritant la mort peuvent être observés dans les discours dominants à l'Est du Congo.

Les avantages économiques immédiats : La documentation ne manque guère sur les revenus importants récoltés par les groupes armés et les contingents des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et leur emprise sur les territoires, les richesses minières et les

ressent pas le même degré de résistance psychologique ni de responsabilité. Dans les conflits au Congo, par contre, on tue généralement de façon directe et de près. (Ibid)

populations. Cette emprise est maintenue par la violence, surtout lorsque la partie armée n'a qu'un appui local limité ou se trouve sans appui local. C'est aux commandants supérieurs que revient la part la plus importante, mais les retombées de cette motivation finissent par atteindre les grades inférieurs. Selon la perception de nombreux congolais, pour les membres de ces groupes armés, « avoir une arme, c'est avoir un revenu ».

Les avantages politiques, économiques ou en termes de renommée personnelle à plus long terme :

Vu les intégrations successives au cours de l'histoire récente de commandants de groupes armés au sein de l'armée nationale, les grades supérieurs peuvent trouver intéressant à plus long terme de démontrer qu'ils sont « une force indispensable ». Ils peuvent également trouver que s'allier à d'autres acteurs puissants, comme par exemple le Rwanda, peut avoir des avantages à long terme.

Les tactiques de la guerre psychologique : Même lorsqu'une attaque contre les civils est sans avantage militaire direct, l'intérêt d'une telle tactique pour un commandant militaire peut être de semer la peur et de faire tomber les résistances à sa prise de contrôle d'un territoire donné. L'efficacité politique et militaire de la terreur en tant qu'outil de contrôle social est depuis longtemps reconnue et étudiée dans l'élaboration de stratégies militaires contre-insurrectionnelles.

L'obéissance aux ordres, associée à la crainte d'être puni : Pour le combattant moyen, il y va de sa survie personnelle. Les membres des groupes armés sont souvent sommés de mener des attaques, et menacés de punition, voire d'exécution, s'ils refusent d'obtempérer.

Toutes ces motivations s'entremêlent, jusqu'au point où il devient difficile de distinguer dans tout cas spécifique donné laquelle en est la cause « primaire » et quels éléments servent surtout à justifier les actes. Certaines personnes peuvent commettre des violences pour un gain économique, par exemple, mais cacher cette motivation derrière des arguments politiques, ethniques ou de légitime défense. De la même façon, un combattant qui a été forcé contre son gré à commettre de telles exactions peut finir par chercher d'autres arguments pour justifier des actes auxquels il ne pense pas pouvoir se dérober.

2.1.3 Pourquoi ne pas tuer ? Quels en sont les coûts et les désavantages ?

Ci-dessus nous nous sommes penchés sur certains des avantages ou arguments qui servent à justifier ou à motiver les violences. Mais quels sont les facteurs qui freinent de tels actes ? La prévalence de la violence aux Kivus laisse supposer que certains de ces facteurs sont dénués de force, mais il faut les examiner afin de considérer s'il existe des stratégies pour renforcer de tels freins.

Le risque de « se faire prendre », d'être poursuivi ou puni : Au vu de l'impunité généralisée dont jouissent les auteurs de violence au Congo, il doit s'agir actuellement d'un frein peu puissant. Cependant, l'augmentation actuellement observée du nombre de poursuites juridiques contre les rangs inférieurs des FARDC pourrait peser progressivement plus lourd dans les analyses coûts-avantages des militaires. Pour leurs commandants, les actes d'accusation et condamnations de la Cour Pénale Internationale (CPI) peuvent également avoir quelques impacts sur le choix ou non des atrocités comme tactiques de guerre.

Les risques politiques ou pour la réputation d'être désigné comme criminel de guerre : Si la renommée d'un commandant « efficace » d'un groupe armé peut être un gage de succès politique, être connu comme criminel de guerre pourrait (ou devrait) générer certaines pressions inverses.

La perte de légitimité auprès de sa propre base : Des groupes armés qui ont pu être considérés à un moment donné comme des défenseurs honorables de leur propre peuple, peuvent perdre leur légitimité au fil du temps suite à des violences excessives contre la population civile.

Les pressions personnelles d'ordre moral, familial ou religieux : Chaque commandant ou porteur d'armes est également un être humain, avec ses propres relations, sa propre famille, ses racines, son appartenance et ses influences religieuses, ses normes traditionnelles et culturelles et ainsi de suite. Ces facteurs peuvent influencer sur son jugement. La résistance psychologique individuelle à la violence et le meurtre évoquée plus haut constitue l'un des premiers freins, et cette résistance a été renforcée par presque chaque code moral culturel au cours de l'histoire humaine.

La visibilité / la transparence : Plus la violence est rendue visible et transparente, plus elle a tendance à être contenue (à l'exception de certains actes volontairement « publics » de terreur psychologique). L'isolement et le secret sont les garants de l'impunité. Si personne ne sait ou ne voit le crime, le frein des considérations morales ou réputationnelles est bien plus faible. Mais si les acteurs armés savent que tout ce qu'ils font sera observé, connu et ébruité, il y a plus de chances que leur analyse des coûts impliqués les restreigne.

Le gain économique peut être limité : Les sanctions et d'autres mesures pour contenir ou réguler le commerce (p.ex. le trafic illégal de minerais, l'extorsion ou le travail forcé) peuvent réduire les revenus pouvant être tirés d'un contrôle violent de la terre.

Les ordres de la hiérarchie pour réduire les violences : Le plaidoyer auprès des rangs supérieurs est transmis par la chaîne de commandement. Par exemple, si le Rwanda jouit de l'influence auprès du M23 que lui imputent de nombreux commentateurs,⁵ alors une pression internationale sur le Rwanda pourrait se traduire en pressions exercées par ce dernier sur le M23 et ses alliés pour maîtriser son comportement. De la même façon, une pression sur la hiérarchie des FARDC par rapport au comportement des militaires (représailles meurtrières, viols, etc.) a parfois mené à des ordres sur le besoin de maîtriser de tels comportements.

En RDC, la faiblesse de certains de ces freins résulte des faiblesses structurelles plus larges au Congo, soulignées par de nombreuses personnes interrogées :

- Le manque d'engagement aux plus hauts niveaux en faveur d'un État de droit atténue la menace de poursuites juridiques contre les auteurs ou la régulation économique efficace des ressources.
- Dans le contexte de la politique congolaise actuelle, caractérisée par la corruption endémique et une grande tolérance de la violence, il est peu probable qu'une future carrière politique soit mise en péril par de mauvais comportements.
- Les structures de dialogue interethnique susceptibles d'exercer une pression sociale pour délégitimer la violence interethnique se sont heurtées, parfois même irrémédiablement, à

⁵ Groupe d'Experts des Nations unies (2012), Stearns (2012), entretiens multiples de l'auteur.

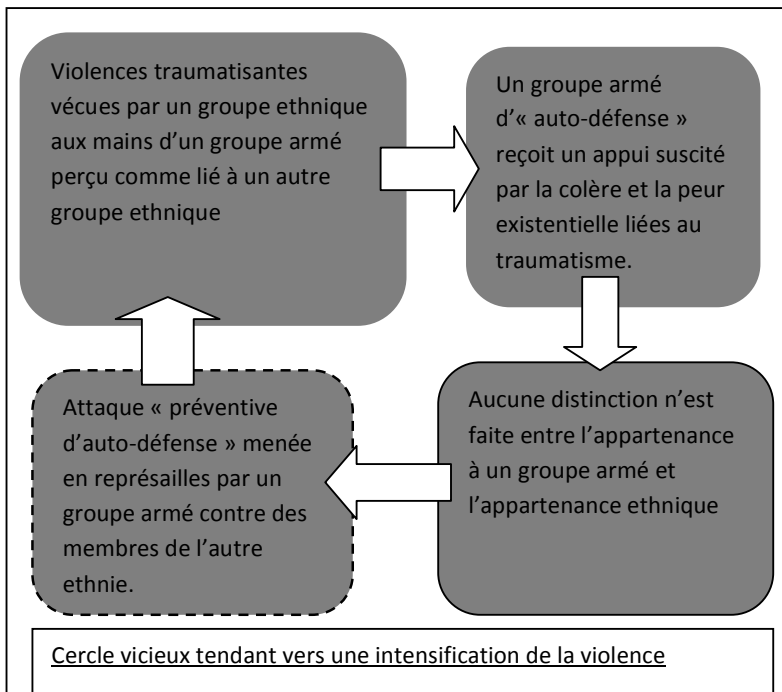
une stratégie de manipulation des questions ethniques aux niveaux national et communautaire qui depuis longue date cherche à diviser pour mieux régner.

- La société civile paraît trop faible et divisée pour mobiliser une pression morale suffisante.
- La faiblesse des chaînes de commandement au sein de diverses entités armées – et surtout les FARDC – ne garantit pas une conduite responsable si l’ordre en était donné.

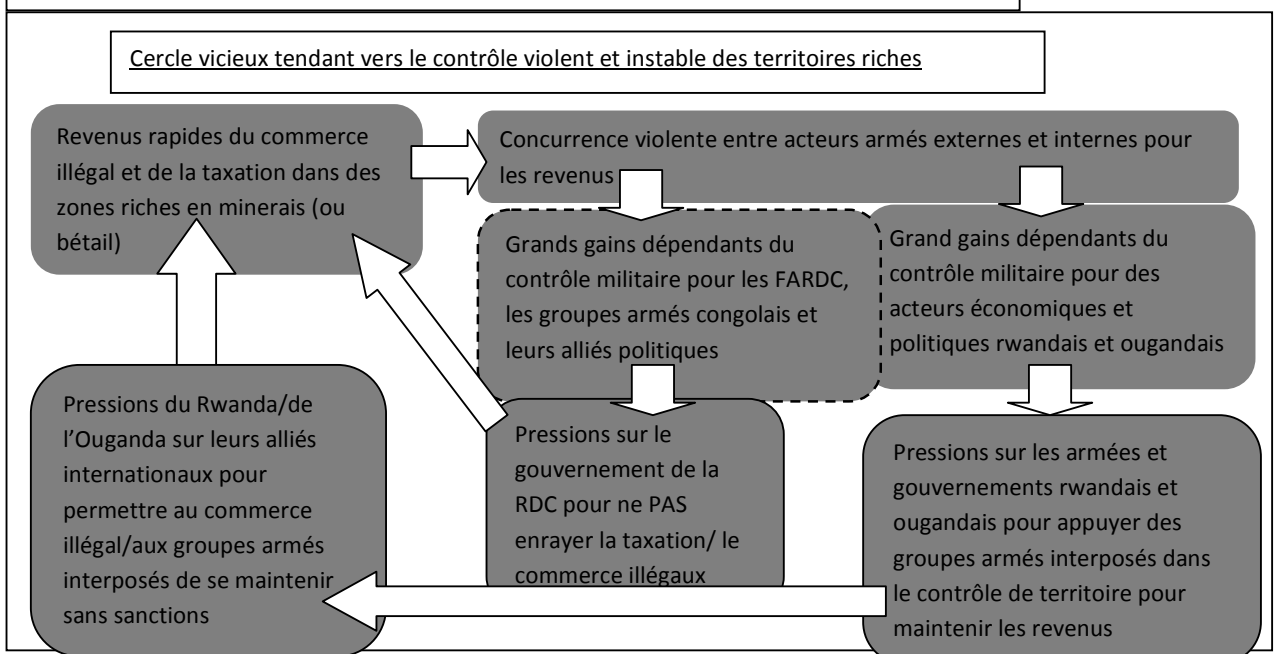
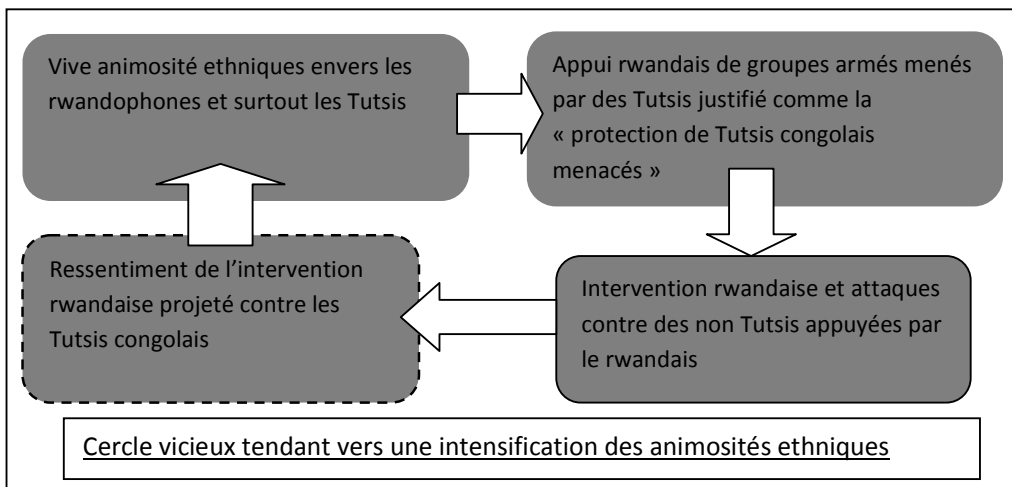
2.2 Le court terme *versus* le long terme, ou les cercles vicieux et vertueux

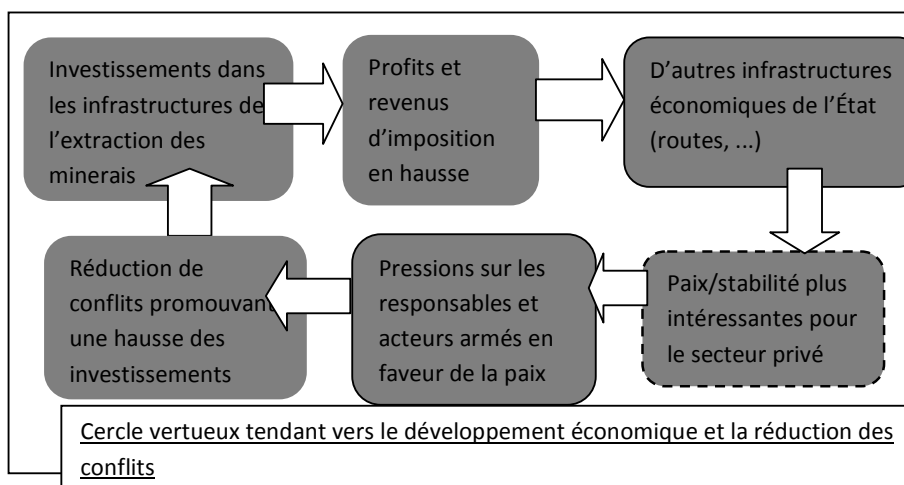
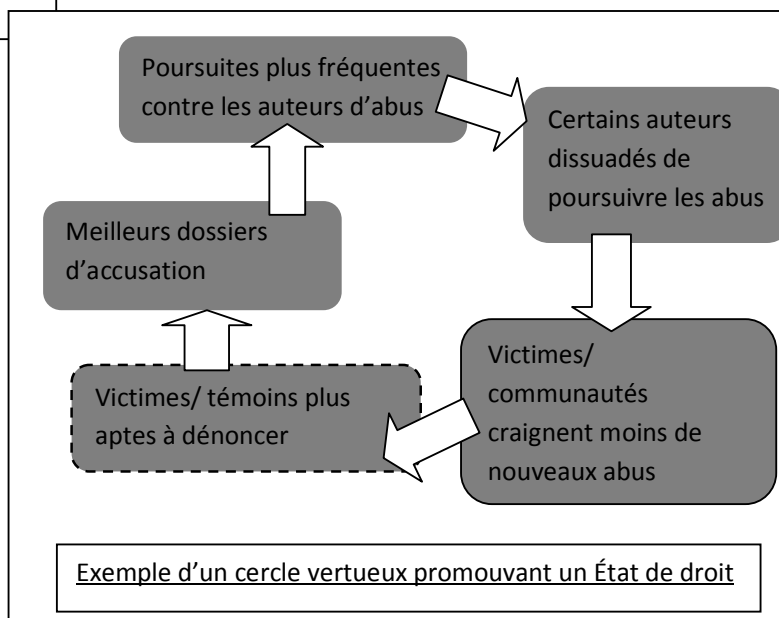
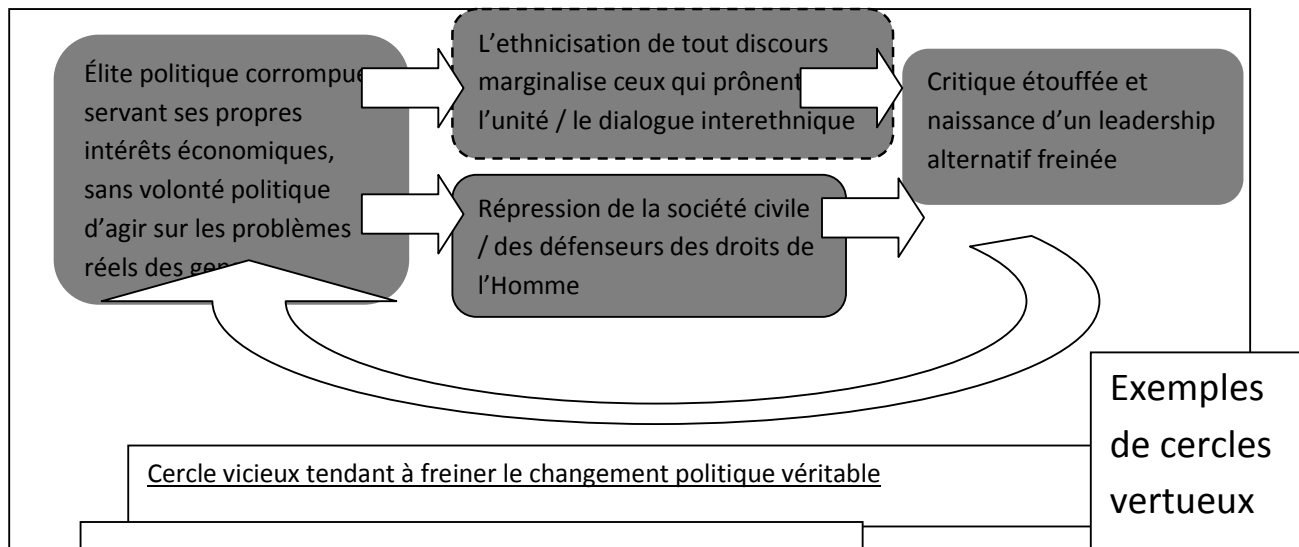
À long terme, il faut résoudre ces faiblesses structurelles et clivages historiques. En effet, des efforts sont actuellement en cours pour renforcer l’État, consolider la société civile, soutenir l’État de droit et promouvoir des structures de dialogue locales et nationales, pour ne citer que quelques exemples. Or, il s’agit de défis à long termes pour lesquels des solutions à long termes doivent être identifiées. L’effort concerté et soutenu qu’elles exigent est sapé en permanence par des poussées passagères de violence répétée. Pour être efficace, donc, toute stratégie doit tenir compte non seulement des défis à long terme mais aussi des risques à court terme.

Le concept des cercles vicieux et vertueux offre une approche analytique permettant d’éclairer ce rapport entre le long et le court terme. (Dans la terminologie économique le **cercle vertueux** et le **cercle vicieux** se réfèrent à un enchaînement complexe d’événements qui se multiplient par une boucle de rétroaction. Un cercle *vertueux* produit des résultats positifs, alors qu’un cercle *vicieux* génère des résultats néfastes.)



Exemples de cercles vicieux





Le défi stratégique de la réduction des conflits et de la protection des civils est de démarrer ou de renforcer les cercles vertueux pouvant accélérer le changement positif à plus long terme, tout en freinant ou en bloquant les cercles vicieux qui en sapent leur potentiel.

Différents cercles vicieux attisent en permanence les flammes de la violence au Congo. Les exemples illustrés sur ces pages donnent une idée de la manière dont les conflits ethniques, les conflits autour des richesses territoriales et la corruption politique se perpétuent en s'autoalimentant. Or, il s'agit même là d'une simplification, car ces cercles vicieux non seulement s'autoalimentent, ils s'alimentent entre eux.

2.3 Que faut-il faire ?

Le concept des cercles vicieux et vertueux est important puisque les dimensions du problème comme du territoire sont telles qu'un nombre limité d'interventions externes dispersées ne pourra produire un impact notable. Ces interventions ne peuvent changer les choses que si elles contribuent à déclencher ou à renforcer des cercles vertueux capables de se maintenir et de produire des effets positifs progressivement plus forts. Cependant, même les cercles vertueux les plus prometteurs seront affaiblis tant que certains des pires « cercles vicieux » de la violence n'auront pas été brisés ou freinés.

Une stratégie de protection qui vise à réduire les violences et créer des solutions durables doit donc être hautement sélective. Elle doit accorder la priorité et une énergie suffisante aux efforts visant à freiner les cercles vicieux les plus destructeurs. Au même moment, elle doit accorder la priorité et un appui suffisant aux cercles vertueux les plus prometteurs. L'accent sera sur « priorité » et « suffisant ». Tant que les acteurs internationaux continueront à éparpiller leurs interventions à travers trop de localités et de programmes différents, il est peu probable qu'ils arrivent à porter suffisamment d'attention sur un endroit donné pour changer véritablement l'un des cercles en présence. Tant que l'objectif restera de porter une assistance à un nombre limité de personnes souffrantes plutôt que de changer la dynamique du problème, les interventions resteront sans cible stratégique.

Pour ce qui est de briser les cercles vicieux, dans le contexte actuel de la RDC, les stratégies ciblant les commandants auront sans doute bien plus d'impact que celles cherchant à influencer les grades inférieurs. L'éducation, la sensibilisation, les activités génératrices de revenus ou d'autres interventions peuvent réussir à détourner *certaines* jeunes des groupes armés, par exemple, mais ils ne seront pas nombreux. Tant que les commandants de groupes armés gagnent de la violence sur le plan politique et économique, ils pourront trouver des hommes pour les suivre. Et tant que des acteurs clés rwandais verront plus d'avantages que de coûts à appuyer des groupes armés congolais, leur intervention se maintiendra.

De façon similaire, une promotion des cercles vertueux au seul niveau communautaire (au travers de mécanismes de résolution de conflit, par exemple) n'aura probablement pas beaucoup d'impact sur la dynamique des conflits à plus grande échelle, surtout au vu du caractère fragile de ces petits cercles vertueux et de leur vulnérabilité aux conflits exogènes. Il faut des stratégies susceptibles de promouvoir un effort national congolais plus large en faveur de la résolution des conflits et des problèmes, et d'exposer l'échec des élites politiques actuelles.

Avant d'étudier plus en détail les stratégies potentielles, il convient d'abord de passer en revue certains des efforts de protection en cours.

3 Les stratégies de protection actuelles

Étant donné que la « protection » est un domaine d'intervention vastement défini par les acteurs internationaux, une gamme d'activités tout aussi vaste cible ostensiblement des objectifs de protection. Dans ce chapitre, nous en résumerons certaines mais porterons une attention plus détaillée à celles qui visent l'objectif central de protection, celui de réduire les conflits et de changer les comportements des acteurs armés. Malheureusement, la présente recherche n'a pas été en mesure d'inventorier toutes les activités mises en œuvre dans ce domaine. Le bilan n'est donc pas exhaustif.

En passant en revue ces efforts, il convient de se demander quel impact sont-ils susceptibles d'avoir sur certains des cercles vicieux et vertueux présents en RDC.

3.1 Les services aux victimes

La plupart des activités désignées comme « projet de protection » par la communauté humanitaire sont axées sur les services et l'appui aux victimes, ou plus globalement à la population affectée par la violence. Sont incluses sous cette rubrique l'aide alimentaire ou médicale (y compris aux nombreux survivants et survivantes de violences basées sur le genre), l'appui psychosocial, le soutien éducatif ou aux camps de déplacés, les petits projets générateurs de revenus, ainsi que de nombreuses autres activités de prestation de service et de renforcement de capacités. Ces services cherchent à réduire la souffrance et promouvoir la survie de ceux qui sont affectés par la violence. Ils ne visent pas un changement dans la dynamique de la violence ni du comportement des auteurs de violence.

3.2 La récolte d'informations

Deuxième grand axe des interventions : la récolte d'informations. De centaines de personnes au sein de différentes organisations sont occupées à récolter et à organiser des informations sur les actes de violence et les besoins humanitaires dans de multiples bases de données mal coordonnées et qui se chevauchent entre elles. Ces informations sont surtout utilisées pour identifier les besoins humanitaires afin de cibler les interventions correspondantes. Or, les plaintes étaient répandues par rapport au manque de fiabilité de ces processus ; au manque de coordination, d'analyse et de partage efficaces des informations ; à l'absence de processus de référencement coordonnés faisant naître des doutes sérieux au sujet de la réponse réellement apportée à la plupart des incidents ou besoins identifiés ; au manque de suivi en termes de plaidoyer lorsque les données en suggèrent clairement la nécessité ; ainsi que de doutes plus généraux sur l'utilité de l'investissement important de ressources humaines pour toute cette gamme de processus de récolte d'informations si celles-ci sont pas ensuite mises à profit.

Au sein de la communauté humanitaire, cette étude s'est penchée sur deux grands processus de récolte d'informations. Le premier, le « système de monitoring de protection » chapeauté par l'UNHCR, sous-traite à des ONG congolaises l'alimentation d'une base de données sur les « incidents de protection » à travers la région. Ce processus, ainsi que sa gestion et utilisation de la part de l'UNHCR, est le sujet de diverses critiques. Certains interlocuteurs s'inquiètent de la fiabilité des informations.⁶ Malgré quelques processus du référencement existants, des soucis ont été

⁶ Plusieurs des interlocuteurs soulevant des préoccupations à cet égard ont souligné spécifiquement qu'ils trouvaient que la fiabilité et l'utilité du système avait pâti depuis que l'UNHCR avait opéré des changements de

exprimés par rapport aux lacunes dans la coordination des processus de référencement censés garantir un suivi humanitaire aux besoins les plus pressants.⁷ Étant donné les dynamiques militaires présentes et le contrôle territorial des groupes armés ainsi que des ressources limitées, le monitoring ne peut pas couvrir tout le territoire d'une manière équilibrée. Dès lors, des précautions doivent être prises avant de tirer des conclusions statistiques globales avec les données récoltées. De plus, au moment de notre recherche, la diffusion des rapports du monitoring n'était plus effectuée, et plusieurs répondants ont exprimé leur préoccupation quant à l'impact résultant du programme. Le UNHCR a l'intention de recommencer leur diffusion systématique. Ceci dit, l'une des utilisations des données est sa communication à la MONUSCO et représentent une contribution clé contribue à sa matrice « Must-Should-Could-Protect » influençant ainsi les choix d'interventions de protection des civils.

Un autre processus important de récolte d'informations qui a pris une place considérable au cours des dernières années est celui des enquêtes multisectorielles (MSA, Multi-Sectoral Assessments) menées avec quatre ONG internationales partenaires dans le cadre du programme de « Réponse rapide aux mouvements de population » (RRMP) de l'UNICEF. Le RRMP est un mécanisme « d'évaluation et de réponse » où, les partenaires de mise en œuvre menant les MSA sont également responsables d'assurer une réponse et un suivi immédiats des besoins évalués dans leur domaine de compétence tout en référant les autres besoins à d'autres ONG internationales ou alors au système des clusters. Le programme RRMP était assez bien considéré par les acteurs humanitaires interrogés et ne subissait pas le même degré de critique que le Système de Monitoring de Protection, surtout parce qu'il est perçu comme ayant un lien et un engagement directs à la réponse immédiate aux besoins.

Cependant, les MSA du RRMP ne sont *pas* des enquêtes de protection. Certains questionnaires sur la protection ont été élaborés pour compléter la récolte d'informations dans le cadre des MSA, mais les commentaires recueillis semblent indiquer que ceux-ci ne sont pas beaucoup utilisés dans la pratique. Malgré l'élaboration de ces questionnaires, l'UNICEF a insisté sur le fait que le RRMP « n'est pas un programme de protection » ; plusieurs autres interlocuteurs ont affirmé avoir reçu des indications claires de la part de l'agence onusienne selon lesquelles la « protection » était considérée comme un sujet trop sensible pour être inclus dans le processus des MSA. Même si les rapports publics des MSA comprennent le plus souvent une introduction générale détaillant le contexte politique et les conflits ayant provoqué les déplacements de population qui sont l'objet de l'évaluation, ces rapports visent principalement à mesurer les besoins humanitaires matériels selon des paramètres très limités et très techniques, le suivi et le référencement étant également limités à ces mêmes paramètres.⁸ Les attaques et exactions sont parfois citées, mais sans que les rapports recommandent généralement un suivi en termes de plaidoyer auprès des autorités, groupes armés ou autres responsables, ni en termes d'activités de réduction des conflits.

politiques le concernant ainsi qu'un changement de partenaires de mise en œuvre. Des porte-paroles de l'UNHCR ont mentionné qu'ils n'avaient pas reçu de plaintes quant à la fiabilité des informations. Il n'est pas dans le cadre de cette étude de vérifier la fiabilité des informations de protection générées par ce système.

⁷ Les avis étaient partagés sur la mesure dans laquelle les données de Monitoring de Protection subissent un traitement rigoureux aux réunions du Cluster Protection afin d'assurer un suivi et un référencement rapides.

⁸ Les compétences / capacités de réponse du RRMP recouvrent notamment : biens non alimentaires, abri, eau hygiène et assainissement, santé et éducation.

Les processus de récolte d'informations menés par la communauté humanitaire, et surtout par l'entremise du programme RRMP coordonné par l'UNICEF, devraient intégrer de manière bien plus active des objectifs de protection. Ce programme prétend s'occuper de la « mortalité et morbidité » des personnes en déplacement ; or, la violence et les abus sont dans la plupart des cas les principaux facteurs de la mortalité et de la morbidité évaluées. L'UNICEF et ses partenaires doivent adapter le programme RRMP pour inclure une évaluation explicite des besoins de protection, ainsi que des causes des violences et des abus. Dès lors, les rapports de MSA et les interventions RRMP qui s'appuieraient sur de telles évaluations pourraient également comprendre des actions et des recommandations visant à réduire les conflits et à changer le comportement des acteurs armés par des interventions communautaires et un plaidoyer de suivi.

Une telle modification du fonctionnement du RRMP demandera un investissement pour renforcer la capacité des partenaires de mise en œuvre. Les rapports de MSA du RRMP font preuve d'une grande capacité et rigueur technique dans leurs domaines actuels de compétence. Évaluer la protection n'exige pas moins de rigueur : les partenaires RRMP auront besoin de personnel capable de mener les enquêtes et analyses nécessaires, et d'autres collaborateurs du RRMP nécessiteront des formations supplémentaires. Les organisations partenaires et l'UNICEF devraient également mettre en place des moyens de communication appropriés, responsables et sûrs pour cette analyse de protection et les recommandations de suivi qui en découleraient.

3.3 L'action de la MONUSCO en matière de Protection des Civils

La MONUSCO dispose d'un ensemble complexe d'activités de protection qui forment, en principe, une stratégie globale cohérente. Or, l'impact pratique de ces activités a été profondément remis en question par presque toutes les personnes interrogées, y compris de nombreux membres du personnel même de la MONUSCO, mais il était plus difficile de savoir s'il s'agissait de stratégies erronées ou mal mises en œuvre. Sachant que la communauté humanitaire est liée à ces stratégies et y joue un rôle, et d'ailleurs que les doutes à leur endroit sont à l'origine même de ce rapport, il est important d'en comprendre les forces et les faiblesses.

La MONUSCO fait appel à diverses sources d'informations sur les risques de protection auxquels les communautés font face : entre autres son propre personnel, surtout les sections Affaires civiles et Droits de l'Homme et leurs réseaux respectifs de sources congolaises, ses Joint Protection Teams (équipes conjointes de protection) et Community Alert Networks (réseaux d'alerte communautaires), et la communauté humanitaire. Ces informations alimentent une base de données qui contribue à la mise à jour d'un outil connu sous le nom de « Must-Should-Could Protect Matrix ». Cette matrice sert à hiérarchiser la gravité des risques subis par différentes communautés afin d'y assigner une priorité correspondante. En principe, la MONUSCO s'engage à agir en faveur des communautés classées « Must Protect » (« à protéger obligatoirement ») en tête de liste souvent en déployant des soldats de maintien de la paix dans la zone. Les communautés classées « Should Protect » (« à protéger en principe ») sont considérées comme étant également à haut risque, et en principe la MONUSCO prendra également des mesures pour les protéger. Cependant, dans la pratique les ressources militaires et logistiques lui manquent même pour couvrir l'ensemble des zones « Must Protect » identifiées.

La MONUSCO s'est dotée de plusieurs mécanismes spécifiques de récolte d'informations, qui font partie intégrante de son action de protection. D'abord ses Joint Protection Teams (JPT, équipes

conjointes de protection), composées de spécialistes multidisciplinaires originaires de multiples sections de la mission, se rendent dans des lieux « chauds » pour enquêter sur les problèmes et proposer analyses et réponses. Sont généralement représentées les sections Affaires civiles, Droits de l'Homme, Militaire, Police, Protection de l'Enfant, Genre de la MONUSCO, parfois aussi d'autres sections de la mission ou des agences de l'Équipe de pays des Nations unies, telles que l'UNHCR. Les équipes conjointes passent quelques jours dans une communauté ou une région donnée à mener leur analyse, et préparent ensuite un rapport contenant des recommandations de suivi. Ces recommandations peuvent comprendre entre autres un déploiement de casques bleus, un plaidoyer auprès des FARDC sur leur propre déploiement, l'assistance humanitaire aux victimes ou des actions de plaidoyer au niveau de Kinshasa. Les rapports des JPT sont traités par la hiérarchie de la MONUSCO au niveau régional ainsi qu'à Kinshasa. Très peu de gens en dehors de la MONUSCO en prennent directement connaissance. Certains propos recueillis suggèrent que la qualité des rapports est inégale quant aux analyses et recommandations présentées, et il n'est pas certain à combien des centaines de recommandations contenues dans les rapports de JPT la mission a donné suite. D'ailleurs, selon certains interlocuteurs, au moment de la recherche le Senior Management Group on Protection, instance de délibération sur les questions de protection au sein de la MONUSCO, n'avait plus été convoqué par le Représentant spécial du Secrétaire-Général depuis plusieurs mois. Ce chaînon manquant du processus stratégique aurait tendance à affaiblir le suivi en termes de plaidoyer de haut niveau.

Autre outil, les Community Alert Network (CAN, réseau d'alerte communautaire) constituent un ensemble de congolais dans des zones de conflits ayant reçu de la MONUSCO des téléphones ou des radios et servant de relais d'informations à la mission au sujet de risques imminents pour leurs communautés. Ces réseaux ont été mis en place par la section Affaires civiles de la MONUSCO en collaboration avec des partenaires tels que Catholic Relief Service (CRS) au niveau régional.

Troisièmement, les Community Liaison Assistants (CLA, assistants de liaison communautaire) sont des membres du personnel MONUSCO congolais parlant les langues locales et déployés au sein des bases militaires enclavées de la mission. Ils servent de lien entre la base et les communautés environnantes ainsi que de source d'informations et d'analyse permanente pour la mission de l'ONU sur ce qui se passe aux alentours. Avant le déploiement des CLA, les contingents militaires de la MONUSCO, qui souvent ne parlent aucune langue locale, avaient plus de difficultés pour communiquer avec les communautés locales et en comprendre le contexte. La création des postes de CLA ont eu un impact positif, bien que les relations communautaires continuent de poser problème à la mission.

Lorsqu'une localité est désignée « Must Protect », la MONUSCO peut (parfois) déployer sur le terrain une petite « Operating Base » (base opérationnelle), qui peut y rester plusieurs mois, voire plus. La fonction théorique de protection de ces bases est la simple dissuasion : les groupes armés sont censés être moins susceptibles d'agresser la population si les casques bleus sont dans les parages, et les FARDC sont censées bien se comporter. En principe la présence des CLA doit renforcer la réactivité de cette base aux besoins de protection locaux.

De manière plus controversée, dans les cas où la MONUSCO ne déploie pas ses propres soldats pour répondre à un risque de protection, l'alternative est de faire un plaidoyer auprès des FARDC en faveur d'un déploiement d'un contingent des forces nationales. Si un tel déploiement permet de

remplir les responsabilités légitimes et souveraines de l'État, de graves doutes subsistent au sujet de la volonté politique ainsi que de la capacité des FARDC de protéger la population.

Il est frappant de constater que, aussi logique et cohérente que puisse paraître cette stratégie de dissuasion, presque qu'aucune personne consultée pour cette étude trouvait que cette stratégie avait été efficace. Au pire, de nombreux interlocuteurs ont qualifié la protection de la MONUSCO comme un échec total et plusieurs d'entre eux ont mentionné certains cas où des groupes armés avaient attaqué la population devant les casques bleus.⁹ Les membres de la société civile interrogés ont évoqué la frustration et la désillusion de la population face à l'absence de protection assurée par les casques bleus même s'ils aimeraient qu'ils soient capables. L'expérience de la « protection des FARDC » a été bien pire dans de nombreux cas. Si dans certaines communautés il est considéré qu'il vaut mieux cette protection que pas de protection du tout, ailleurs des éléments des FARDC ont commis des exactions dans les zones occupées, ou alors ont exposé la population locale, à leur départ, aux représailles des groupes armés. Du fait de la proche alliance entre la MONUSCO et les FARDC, la réputation de la mission souffre inévitablement des méfaits des FARDC ainsi que de leurs faiblesses et échecs de protection, comme il a été constaté de façon scandaleuse en novembre 2012 lors de la prise de Goma par le M23.

Malgré ces remises en question, les porte-paroles de la MONUSCO ont tendance à se dire fiers de l'approche vigoureuse de la mission en matière de protection des civils, certes sans égal parmi les opérations de maintien de la paix du Département des opérations de maintien de la paix (DPKO). Malheureusement, la mission des Nations unies en RDC n'a pas une culture d'autocritique ni d'apprentissage,¹⁰ et son véritable impact de protection n'a jamais été évalué de façon objective. Les faiblesses de son approche militaire sont très importantes. Citons surtout :

- Si sur papier la MONUSCO adopte une stratégie plus large, elle fait preuve surtout d'une confiance aveugle dans l'impact de dissuasion d'un déploiement de casques bleus, les stratégies politiques ou exécutées par des civils restent sous-valorisées et sans appui suffisant.
- Même si cette stratégie de dissuasion était efficace sur le plan local, la mission n'aurait jamais les ressources militaires pour se déployer partout où il y en aurait le besoin – pour citer l'un de nos interlocuteurs, « Nous ne pouvons pas placer un casque bleu derrière chaque arbre ! »
- Tout au mieux, cette stratégie de dissuasion par la présence ne pose qu'un risque très passager pour un groupe armé de devoir payer les frais de ses actes. Logiquement, chaque fois que la MONUSCO ne réagit pas, cela fait baisser le niveau de risque dans les calculs des

⁹ Entretiens de l'auteur.

¹⁰ Cette critique s'applique globalement à la plupart des opérations de la paix, qui partagent les mêmes caractéristiques peu propices à l'apprentissage et à l'évaluation objective des impacts : un fort taux de rotation des militaires et officiers, du personnel civil et des dirigeants de la mission ; pressions politiques irrationnelles et contradictoires de New York ainsi que des pays contributeurs de troupes ; pressions en faveur d'une présentation optimiste de l'impact obtenu afin de maintenir l'immense budget annuel ; la « budgétisation basée sur les résultats », axée exclusivement sur les indicateurs de processus, qui récompense l'hyperactivité plutôt que l'impact sur terrain ; pressions du haut de la hiérarchie en faveur de la production de données plutôt que d'action basée sur les informations produites ; parti pris en faveur des stratégies militaires, perçues comme les seules options pertinentes, etc.

groupes armés. La tendance notoire des casques bleus au Congo à vouloir rester en sécurité dans leur caserne non seulement fait la honte des Nations unies dans son ensemble, mais affaiblit progressivement l'impact potentiel de la stratégie de protection. Il n'est guère surprenant de constater que certains groupes armés, tout comme les FARDC, se sont montrés prêts à agresser les populations civiles dans des zones scandaleusement proches des bases de la mission. Certes, les casques bleus ne peuvent pas se trouver derrière chaque arbre, mais selon la logique de sa stratégie de dissuasion, ils devraient passer bien plus de temps dans les forêts congolaises à faire payer plus lourdement aux auteurs les frais de leurs agressions contre les civils.

Par ailleurs, au vu de l'ampleur des violations des droits de l'Homme commises par des éléments des FARDC, il convient de se poser d'autres questions sur l'impact final en termes de protection de tout encouragement à ces forces de la part de la MONUSCO d'occuper de nouveaux territoires. Cet impact protecteur présumé est d'ailleurs plus compromis encore par l'incapacité des forces congolaises à tenir les territoires qu'elles occupent, ainsi que par les représailles commises contre la population suite à leur retrait. Si les représentants de l'ONU interrogés insistent lourdement sur chaque cas où telle ou telle communauté a « réclamé les FARDC », et malgré l'enquête de protection 2012 publiée récemment par Oxfam, qui affirme qu'une majorité des personnes interviewées souhaitaient la protection d'une présence FARDC renforcée, force est de constater que, au-delà des sondages sur les perceptions, il n'y a eu aucune étude sérieuse et objective de l'impact net pour la protection des populations de la conquête des territoires par les forces armées congolaises, conquête encouragée et appuyée par la MONUSCO.¹¹

Qui plus est, même si les déploiements de la MONUSCO produisaient un effet de dissuasion immédiat, ils n'ont aucun impact à long terme sur l'analyse coûts-avantages des groupes armés (ou des militaires), ni sur leurs vellétés de violence. En effet, ces déploiements ne diminuent en rien les motivations ni les avantages de la violence pour les groupes armés. Ils ne promeuvent pas non plus le dialogue, la négociation ou la résolution de problèmes. Ils ne changent rien aux gains économiques tirés par les acteurs armés de leur contrôle de territoire, ni aux hostilités interethniques ou autres sources locales de conflit.

Pourtant, la MONUSCO dispose également d'autres approches non militaires qui peuvent avoir un impact pour la protection des civils. Sa section Droits de l'Homme, par exemple, œuvre pour promouvoir la responsabilité juridique, renforcer la capacité du système judiciaire, lutter contre l'impunité, et par là faire monter les « coûts » des violations des droits humains.¹² De son côté, la section des



Actions pratiques pour les humanitaires :

Étant donné l'importance du rôle de protection de la MONUSCO/des FARDC ainsi que son impact pour l'action humanitaire, les organisations humanitaires pourraient appuyer (et demander également aux bailleurs de fonds d'appuyer) une évaluation intensive, objective et indépendante de l'impact net de l'action militaire de ces deux entités en termes de réduction des abus.

¹¹ Liam Mahony et Tessa Mackenzie, Protecting human rights in the DRC: Reflections on the work of the Joint Human Rights Office and MONUSCO. Fieldview Solutions, 2010. (www.fieldviewsolutions.org). Voir aussi Oxfam Briefing Paper 164, Commodities of War: Communities speak out on the true cost of conflict in eastern DRC. Novembre 2012.

¹² Mahony et Mackenzie (2010)

Affaires civiles mène un programme de renforcement de la société civile qui par le passé a appuyé des conférences régionales en ce sens, mais qui manque de stratégie politique véritable pour contribuer à la mobilisation de ces acteurs en faveur de la paix. Cette même section s'occupe également de la gestion de conflits dans certaines zones, mais sans que cela devienne l'axe principal de son travail aux Kivus.

3.4 L'appui local à la gestion de conflits

Autre grande catégorie d'intervention internationale et nationale au potentiel important en matière de protection : les divers efforts pour créer ou soutenir des structures communautaires pouvant rassembler différents groupes ethniques autour d'une collaboration avantageuse pour tous, ou alors pour s'adresser directement aux moteurs de conflit ou aux défis de protection. De telles activités sont souvent qualifiées de « construction » ou « consolidation de la paix » mais elles sont également menées ou appuyées par des acteurs humanitaires et la protection immédiate ou l'alerte précoce est parfois parmi leurs objectifs, en plus de la réduction des sources de conflit ou alors une promotion plus générale de la « cohésion sociale » ou de la « cohabitation pacifique ». Parmi ces interventions, notons les « Comités de protection locaux » d'Oxfam, le travail de International Alert sur le dialogue intercommunautaire et celui du programme ICLA (*Information, Counselling and Legal Assistance* – informations, conseil et assistance juridique) de NRC en appui aux « Comités d'accueil et de réinsertion » (CAR).

Plusieurs analyses des moteurs de conflit à l'est du Congo soulignent l'impact destructeur important des conflits locaux, souvent sous-estimé.¹³ Les conflits fonciers au niveau local, par exemple, peuvent nourrir des tensions interethniques pendant des décennies. Les interventions de gestion des conflits et de cohésion sociale opèrent généralement au niveau du village, servant en principe à atténuer ces tensions et moteurs de conflit de deux manières : d'un côté par la résolution des conflits locaux et de l'autre par le fait de la collaboration entre les groupes concernés.

Les Comités locaux de protection appuyés par Oxfam étaient évoqués par de nombreuses personnes interrogées comme étant l'un des meilleurs exemples de ce type d'intervention. Ces comités, mis en œuvre dans plus de 30 communautés, sont normalement composés de six hommes et six femmes, tous élus par leur communauté et œuvrant sur une base de bénévolat. Ils mènent une analyse propre des risques, déterminent eux-mêmes les priorités parmi les différents problèmes de protection, et formulent des stratégies de réponse à chaque menace. Ces structures ont fait connaître leurs droits aux habitants par des actions de sensibilisation communautaire et ont réussi à augmenter de façon importante le niveau de communication entre leurs communautés et les autorités locales et provinciales sur les risques auxquels elles sont confrontées ainsi que les mesures de réponse qui s'imposent. Les comités servent également à promouvoir la collaboration de différents groupes ethniques au niveau du village.

Le programme ICLA du Conseil norvégien pour les réfugiés a mis en œuvre des Comités d'accueil et de réinsertion (CAR) dans 41 communautés du Nord et Sud Kivu.¹⁴ Dans le cadre de son engagement

¹³ Autesserre décrit cette omission comme étant la faille la plus marquante de l'approche internationale à l'Est du Congo. Autesserre, Séverine, [The Trouble with the Congo: Local violence and the Failure of International Peacebuilding](#), Cambridge University Press, New York, 2010.

¹⁴ Les CAR font partie d'un programme plus vaste d'information, conseil et assistance juridique qui comporte également les volets suivants : négociation d'un accès temporaire à la terre pour les personnes déplacées ;

en faveur des « solutions durables », NRC cible les communautés où il y a un retour des personnes déplacées, et tire parti de l'expertise et du leadership en matière de gestion foncière qui existe déjà au sein de la communauté pour appuyer la mise en place de ces comités représentatifs des différents groupes ethniques en présence et dont le but est la résolution de conflits. NRC propose une formation sur le droit foncier et les techniques de médiation, ainsi qu'un appui financier à leur fonctionnement à plus long terme. L'objectif pour NRC est de voir ces CAR trouver des solutions négociées aux conflits fonciers qui se présentent lorsque les personnes déplacées découvrent en rentrant chez elles que d'autres personnes ont pris possession de leurs terres. Dans la pratique, les CAR ont également servi à résoudre toute une série de conflits fonciers au sein de la communauté. Ils se seraient prouvés en matière de résolution de différends locaux entre particuliers.¹⁵

Le programme « Tuungane » d'International Rescue Committee (IRC) a appuyé la création de comités villageois de développement (VDC) dans 92 communautés au Nord Kivu (au total 1 025 communautés à travers la RDC). Ce modèle d'intervention vise à promouvoir la cohésion et protection sociales et la relance économique en encourageant la mise en place de VDC de composition représentative pour identifier et – avec l'appui de IRC – mettre en œuvre des projets de développement. Il s'agit plus d'appuyer des structures de gestion autonome et de gouvernance locales que de prévenir les conflits car, si en principe les comités ont le choix des projets à mettre en œuvre, en réalité l'appui de IRC n'est proposé que pour un certain nombre de secteurs d'intervention (eau et assainissement, santé, marchés, routes, éducation, etc.) et dont les projets de « soft » en matière de gestion des conflits ne font pas partie.

International Alert (IA) appuie le dialogue intercommunautaire au Nord et au Sud Kivu, notamment à travers 32 groupes de dialogue dans 19 communautés qui se concentrent spécifiquement sur le rôle de la femme. IA collabore également avec CARE et la FAO sur le développement axé sur la gestion des conflits, la bonne gouvernance et la consolidation de la paix, dans le cadre d'une intervention multisectorielle qui touchera 35 communautés en quatre ans. L'approche d'IA est de se baser sur des structures porteuses de paix déjà existantes au sein des communautés concernées, au besoin en encourageant une modification pour en renforcer la représentativité (par rapport aux différentes ethnies ou aux femmes, par exemple). L'organisation Search for Common Ground (SFCG) travaille également dans ce même sens.

Il s'agit ci-dessus d'un petit échantillon des efforts entrepris dans ce domaine par des organisations avec lesquelles l'auteur a pu s'entretenir directement. Une recherche menée par International Alert a documenté une gamme bien plus vaste de tels appuis aux structures locales de gestion des conflits qui sont apportés par des organismes locaux, nationaux ou étatiques, dont nous pouvons citer par exemple :¹⁶

- Des groupes de résolution des conflits fonciers (ex. AAP – Aide et Action pour la Paix),

enregistrement des terres coutumières, à la documentation des principes fonciers inscrits dans les coutumes locales ; formation des autorités congolaises en matière des Principes directeurs relatif au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ainsi que du droit coutumier foncier congolais, avec facilitation des négociations entre les autorités en cas de chevauchement des responsabilités ; et vulgarisation générale par la publication de documents.

¹⁵ Une évaluation formelle du programme ICLA de NRC aux Kivus est prévue en 2013.

¹⁶ Hélène Morvan et Jean-Louis Kambale Nzweve, *SMALL STEPS TOWARDS PEACE: Inventory and analysis of local peace practices in North and South Kivu*, International Alert, 2010.

- Des « paillotes de la paix » (Alpha Ujuvi et RFDA – Réseau des femmes pour un développement associatif),
- Des groupes de réflexion sur les questions foncières (ex. IFDP – Innovation et Formation pour le Développement et la Paix),
- L'arbitrage (ex. UPDI – Union paysanne pour le développement intégral),
- Les comités de la paix de la Commission Justice et Paix (Église catholique),
- De bons offices en faveur d'une résolution paisible des conflits (ex. CEJA – Centre d'Études juridiques appliquées),
- Le travail parajuridique de centres d'appui agricole (SYDIP – Syndicat de Défense des Intérêts Paysans),
- Des chambres de conciliation (FEC – Fédération des Entreprises du Congo)
- Des barzas intracommunautaires (mutualités ethniques).
- Structures gouvernementales : les comités locaux permanents de conciliation (STAREC – Programme de Stabilisation et de Reconstruction des zones sortant des conflits armés) le conseil de gestion agricole rurale (Ministère de l'Agriculture); ainsi que
- Les structures coutumières.

Il s'agit là d'un nombre impressionnant d'interventions – alors que cette liste est loin d'être exhaustive. Certains des résultats obtenus au niveau local par rapport à des problématiques spécifiques sont plus impressionnants encore. Pourtant ces efforts sont consentis à petite échelle, de façon éparpillée et sans coordination. Chacun peut avoir du sens dans son propre contexte local, mais même en additionnant la couverture, il semble peu probable qu'ils touchent plus d'une fraction des milliers de petites communautés vivant avec le risque de la violence aux Kivus. Sans une stratégie coordonnée pour canaliser cette ressource limitée qu'est l'appui à la gestion des conflits vers ces conflits qui constituent les principaux moteurs des cycles de violence meurtrière les plus néfastes pour la paix et la sécurité, il est permis de douter de l'impact global de ces efforts sur la dynamique générale. En fait, les communautés ciblées sont généralement sélectionnées en fonction d'autres critères : certains organismes choisissent sciemment les zones de conflit moins intenses, dans l'idée que de tels efforts y auront plus de chances de réussir. D'autres se concentrent sur des communautés où leurs autres activités humanitaires ou de développement ont déjà créé des liens et des réseaux. D'autres encore, à l'instar des CAR du programme ICLA de NRC, ciblent exclusivement les communautés déplacées ou retournées, plutôt que d'identifier les communautés qui sont le plus à risque de conflit et de déplacements forcés à l'avenir, ni celles dont les conflits ont les effets secondaires les plus graves pour d'autres communautés.

Puisque ces efforts sont concentrés au niveau communautaire, l'étude de International Alert en conclut qu'« ils ont un impact limité sur la gestion des conflits aux dimensions politiques et/ou interethniques, surtout parce que les personnes impliquées ainsi que les enjeux dépassent le niveau local ». ¹⁷ Plusieurs personnes interrogées pour la présente recherche se sont fait l'écho de cette réflexion, reconnaissant, semble-t-il, que les pires formes de violence les plus susceptibles de déstabiliser des communautés entières et de provoquer des déplacements de population proviennent le plus souvent de forces implantées en dehors des communautés affectées, sur lesquelles ces processus locaux de gestion des conflits peuvent rester sans impact.

¹⁷ Ibid, p.4

Certes, ces efforts communautaires localisés n'agissent sans doute pas sur les projets des groupes armés, hommes politiques ou commandants militaires basés en dehors de leur communauté. Mais s'ils arrivent à créer une plus grande cohésion sociale interne, il est possible – selon le principe d'une réduction de « combustibles » pour alimenter le conflit – qu'ils réussissent à isoler ces communautés quelque peu de toute tentative de manipulation exogène. Cependant, aucun de nos interlocuteurs n'a pu mettre en avant des preuves de ce phénomène jusqu'à présent.

3.5 L'action de la société civile congolaise

Dans ce rapport nous recommanderons (au chapitre 4) une association bien plus active de la part de tous les acteurs internationaux avec les acteurs de la société civile congolaise. Précisons d'abord ce que nous entendons par « société civile », et dans quelles actions de protection celle-ci est déjà engagée.

Dans les sciences sociales, il est courant d'employer cette définition inclusive de la société civile : **« la sphère, en dehors de la famille, de l'État et du marché, où les personnes s'associent afin d'avancer des intérêts communs. »** Malheureusement, beaucoup d'études et d'organisations internationales prennent seulement en considération les ONG lorsqu'elles se penchent sur la société civile. Or celle-ci regroupe les structures religieuses, les associations professionnelles, les mouvements sociaux (pour la démocratie ou les droits des minorités, ...), les grandes associations sectorielles (syndicats, organisations des femmes, ligues paysannes, ...), les ONG, les organisations de défense des droits de l'Homme, les structures d'autorité traditionnelles (notables, ...), voire les partis politiques. Dans ce qui suit, c'est cette définition large de la société civile que nous prenons en considération. Le secteur professionnel des ONG ne constitue qu'une toute petite part de cette société civile, et c'est ailleurs qu'on trouve souvent les capacités de mobilisation et de résolution des problèmes les plus importantes.

L'une des **“sphères... où les personnes s'associent afin d'avancer des intérêts communs”** est celle des capacités d'adaptation communautaires. Les communautés tendent à connaître leurs problèmes et leurs besoins, et à affronter ensemble les situations de conflit. Les personnes interrogées ont évoqué de nombreuses pratiques collectives de protection communautaire aux Kivus : aller aux champs par groupes afin de minimiser les risques d'attaque ; utiliser des sifflets pour signaler un danger ; réorganiser les travaux agricoles pour cultiver plus en sécurité à proximité du village. Certains ont fait mention de cas où la population non rwandophone a agi pour protéger des rwandophones. À la question « qui aide les communautés à déployer ces stratégies de protection ? », les réponses étaient diverses : responsables d'église, organismes communautaires, coopératives – globalement toute structure existante où les gens se réunissent pour parler de leurs problèmes.

Il existe également d'autres structures dépassant le niveau d'une seule communauté. Des structures interethniques traditionnelles telles que Baraza la Wazee cherchent à rassembler les dirigeants modérés de multiples groupes ethniques afin de contrer le conflit interethnique et promouvoir l'unité. Si certains interlocuteurs ont exprimé des préoccupations par rapport à la politisation de telles structures interethniques, et malgré le risqué de partialité, les porte-paroles de Baraza La Wazee ont insisté sur le fait que l'exemple de collaboration interethnique de haut niveau peut influencer les idées. Les délégations de dirigeants multiethniques peuvent éventuellement négocier avec les autorités ou les groupes armés pour mettre en avant les besoins de la population.

Autre structure de mobilisation populaire essentielle : les églises. Le premier en est le réseau de l'Église catholique, qui s'étend jusque dans pratiquement chaque coin enclavé du pays. Malgré quelques inquiétudes exprimées par rapport à la factionalisation et les rivalités internes, ou à la perte de crédibilité de leurs responsables suite au rôle de premier plan qu'ils ont joué lors des élections, la légitimité des églises a été néanmoins largement reconnue. Les réseaux des églises constituent des sources importantes d'informations et d'analyse. L'Église catholique s'est dotée d'un réseau « Justice et Paix » engagé dans la défense des droits de l'Homme. Dernièrement, par exemple, l'évêque a été en tête d'une délégation catholique qui s'est rendue à Rutshuru pour parler au M23 de leurs inquiétudes pour la population. Pour citer l'une des personnes interrogées, « ils sont partout, ils sont écoutés, ils ont beaucoup d'influence ».

D'autres interlocuteurs ont mis en avant l'engagement historique de la société civile au Congo en faveur de la paix. Il existe des centaines de petites structures œuvrant dans ce sens, bien plus que par le passé, et surtout grâce à l'augmentation des financements disponibles.¹⁸ Si beaucoup d'entre elles sont faibles et de petite taille, dominées par un seul dirigeant charismatique, d'autres disposent de réseaux importants d'activistes, de compétences techniques et d'idées sur le changement politique au pays. Malheureusement, leur activisme et leurs efforts de plaidoyer sont également limités par la prévalence des menaces sécuritaires. Tellement d'activistes ont été tués ou menacés au cours des dernières années que la section Droits de l'Homme de la MONUSCO a mis sur pied une Unité de Protection spéciale pour les défenseurs des droits de l'Homme, les journalistes et les témoins.

3.6 D'autres efforts de protection

Le CICR dispose d'une grande présence à l'est de la RDC, où il mène sa gamme complète et habituelle d'activités d'assistance et de communication directe avec les acteurs armés. Ces contacts étant par définition confidentiels et cette étude n'ayant pas porté spécifiquement sur cet organisme, nous ne pouvons évaluer leur impact. Certes, le CICR avait le respect de toutes les personnes interrogées. Plusieurs acteurs armés ont participé aux formations du CICR sur le DIH. La plupart d'entre eux sont en contact régulier avec l'institution, recevant ainsi en continu des communications sur l'impact préoccupant de leurs opérations sur la population civile.

Un certain nombre d'organismes de développement et de « consolidation de l'État » mènent des interventions à long terme qui visent en principe à promouvoir des « cercles vertueux » de meilleure gouvernance, participation civique, développement économique, etc. À long terme, s'ils sont efficaces, ces efforts pourraient sans doute influencer les cycles de violence au Congo, mais l'impact des initiatives de développement n'était pas l'objet de la présente étude.

¹⁸ Gouzou, Jerome, Study on the role of Civil Society in Governance Processes in the Democratic Republic of Congo (DRC), CARE, juin 2012.

4 Étendre, renforcer et renouveler les stratégies non militaires de protection et de réduction des conflits

4.1

Le conflit et l'intervention humanitaire sont mises en œuvre à l'Est du Congo depuis des décennies, et depuis ce temps de nombreuses personnes très engagées, expérimentées et intelligentes se sont dévouées pour y apporter une réponse. S'il y avait une réponse facile ou une solution rapide, on l'aurait déjà essayée. Il n'existe pas de modèle simple à transposer d'autres situations de conflit : toute nouvelle stratégie doit être étroitement liée à l'analyse spécifique des problèmes en RDC aujourd'hui – l'analyse de ce qui se passe et pourquoi. Ce qui suit ne constituera donc pas toujours des idées nouvelles. Certaines peuvent être nouvelles pour certains acteurs. D'autres peuvent avoir déjà été essayées mais ensuite abandonnées, ou alors essayées sans la force ou la persistance nécessaires. Le défi n'est pas simplement de trouver des idées, mais aussi de déterminer le « volume » de chaque idée qu'il convient de mettre en œuvre afin d'avoir un impact tangible pour arrêter les cycles vicieux et donner impulsion aux cycles vertueux.

Globalement, on peut dire que les efforts de protection sont multiples mais trop diffus. Ils reviennent à éclabousser des petites gouttes d'eau sur des seaux trop grands et trop nombreux. Il n'y a pas d'ordre global des priorités ni de vision commune qui permettrait à ces actions de se combiner pour atteindre un seuil d'impact ou marquer un tournant par rapport à un élément donné de la problématique. Dans ce chapitre, nous étudierons des manières possibles d'améliorer la réponse protectrice de la communauté internationale, ainsi que des contributions possibles à cet effort de la part des acteurs humanitaires.

4.2 Changer notre façon de penser

Avant de mettre en œuvre de nouvelles stratégies, les organismes et individus concernés devront peut-être remettre en question certaines de leurs idées et habitudes établies qui peuvent entraver une approche créative de la résolution de problèmes. Dans *The Trouble with the Congo*,¹⁹ Séverine Autesserre décrit la façon dont la « culture » dominante des acteurs internationaux qui interviennent en RDC biaise et rétrécit leurs approches au pays, en effet garantissant un échec. Cette « culture », partagée par les Nations unies, les bailleurs de fonds et les ONG internationales, est caractérisée par un ensemble commun (mais erroné) de d'hypothèses, idéologies, paradigmes, règles auto-imposées et pratiques habituelles, qui se combinent pour limiter radicalement l'étendue de l'action même des plus grandes institutions, qui par conséquent continuent de répéter les mêmes erreurs. Les cultures institutionnelles ont également tendance à étouffer les voix « rebelles » – créatives – qui en appellent au changement et à la flexibilité.

4.2.1 Surmonter la paralysie du désespoir

L'une des plus fortes impressions ressenties par l'auteur pendant cette étude de terrain a été le sentiment profond de tristesse, impuissance et désespoir ressenti par tant des personnes les plus engagées dans des efforts pour aider. Ces émotions semblent justifiées par les nouvelles toujours mauvaises qui sont leur quotidien. Cependant, un sentiment d'impuissance est l'un des freins les plus néfastes pour tout processus collectif de réflexion et de planification stratégique. Notre

¹⁹ Autesserre, 2010.

capacité à mobiliser l'énergie et les efforts de coopération nécessaires pour la planification stratégique est entièrement sapée si nous n'avons aucun espoir de réussir. D'ailleurs, notre créativité en pâtit : si nous ne croyons pas en l'existence de solutions, il nous est plus difficile de les chercher. Parfois nous devons même regarder en arrière et revoir des stratégies qui semblent avoir échoué par le passé, voire les ressusciter. Il se peut que les idées aient été bonnes, mais leur exécution faible ou le moment mal choisi.

Par ailleurs, le cynisme qui accompagne ses émotions est porteur de jugements simplistes et de stéréotypes, du genre qui amène à exclure des tentatives pour raisonner avec les groupes armés en les rejetant *tous* comme étant entièrement fermés ; à exclure toute collaboration avec la classe politique congolaise, rejetée comme étant *entièrement* corrompue ; ou à exclure tout engagement avec la société civile, rejetée *dans son ensemble* comme étant trop faible et divisée. En effet, il faut un certain degré de pensée positive, d'espoir et d'énergie disciplinée (entretenu par cet espoir) pour dépasser ces manichéismes pour trouver les exceptions, les nuances et les possibilités de changement positif.

Il n'y a pas de façon simple d'engendrer l'espoir, mais pour les acteurs humanitaires et de la consolidation de la paix le premier pas serait de reconnaître le frein qu'ont constitué ces émotions pour tant de personnes pendant tant d'années. L'analyse étant fatalement affectée par les attitudes, la leur peut s'en trouver plus pessimiste que de raison. Ils doivent chercher des occasions et des mécanismes pour se soutenir mutuellement et pour encourager une planification plus portée sur l'avenir et sur les solutions, tout en renforçant leur volonté de poursuivre leurs efforts malgré les risques réels d'essuyer un échec.

4.2.2 Surmonter la foi mal placée dans les solutions militaires

Les différences entre les approches non armées ou non militaires de la réduction de conflit, d'une part, et les réponses militaires de l'autre, sont le sujet de malentendus très répandus. Ces malentendus empêchent les institutions et décideurs internationaux, ainsi que les Congolais eux-mêmes, de tirer plus d'avantages du potentiel des approches non militaires :

- 1) *Il y a une tendance à surestimer très largement la capacité de la force militaire à protéger les populations ou à mettre fin aux conflits.* l'hypothèse selon laquelle il faut affronter une arme avec une arme est d'une force incroyable ; on a tendance à croire que l'action militaire « doit fonctionner » là où toute autre chose échouera.²⁰ Pourtant la plupart des rébellions et des guerres civiles se terminent par la négociation plutôt que par une victoire militaire. Beaucoup de dirigeants militaires au sein d'opérations de maintien de la paix admettront que leurs options militaires sont extrêmement limitées et ne peuvent atteindre que des objectifs très précis, et seulement dans des conditions bien spécifiques. Les critiques les plus vives des politiques de « Protection des Civils » des Nations unies proviennent souvent du personnel des organismes militaires onusiens mêmes à qui on demande de les mettre en œuvre, conscients de la difficulté (parfois l'impossibilité) de la tâche.

²⁰ Des arguments contraires instructifs sont proposés dans [Why Civil Resistance Works: The Logic of Nonviolent Conflict](#), d'Erica Chenoweth et Maria J. Stephan (Columbia University Press, NY 2011). Leurs données (basées sur une étude détaillée empirique et statistique de tous les conflits civils, armés et non armés, du 20^e siècle) démontrent que les mouvements de résistance non armés ont réussi bien plus souvent à renverser les dictateurs et d'autres régimes répressifs que les rébellions armées. L'étude examine les facteurs pouvant expliquer ce phénomène.

- 2) *Le rôle et l'impact potentiel d'une présence non armée sur le terrain sont fondamentalement inconnus ou incompris.* Peu des décideurs au sein du Conseil de Sécurité ou Conseil des Droits de l'Homme savent ce que fait réellement un officier des droits de l'Homme ou des affaires civiles. Donc leur rôle est rarement pris en considération dans les délibérations autour d'un mandat ou d'un budget. Les décideurs des agences humanitaires au plus haut niveau sont souvent tout aussi mal informés de l'impact potentiel de leur personnel de terrain en termes de protection et de plaidoyer. Les bailleurs de fonds bilatéraux ont tendance à être plus impressionnés par le nombre de tentes livrées à destination que par le temps passé par le personnel de terrain à convaincre les gens à ne pas tuer.
- 3) *Il existe une fausse hypothèse selon laquelle il existe une hiérarchie allant des réponses non armées aux réponses armées, avec un impact progressivement plus fort.* Autrement dit, face à la violence, on a tendance à considérer l'action armée comme étant « forte » et l'action non violente comme « faible ». Une telle corrélation automatique n'existe pas ; l'approche la plus efficace dépendra du contexte et des stratégies mises en œuvre. Des missions non armées ont réussi au Salvador, au Guatemala, au Népal et ailleurs, alors que bien des missions armées ont échoué.
- 4) *Il y a une tendance à supposer que les approches non armées sont incapables d'influencer les acteurs armés considérés comme étant « l'ennemi ».* L'hypothèse selon laquelle « on ne peut pas les raisonner ! » a souvent été infirmée, non seulement par des négociateurs de haut niveau mais aussi par des collaborateurs de terrain nationaux et internationaux qui ont affaire à toute la gamme des voyous locaux à travers le monde entier.²¹ Même si un groupe a un passif très lourd en termes d'atrocités, en soi cela n'implique pas qu'il n'y aura aucun moyen de l'influencer. Malheureusement, ni les Nations unies ni la communauté humanitaire ne propose d'orientation ni de formation efficace pour traiter avec les armées en faisant jouer les leviers potentiels pour mieux les convaincre.

Parmi celles des personnes interrogées qui se sont montrées les plus critiques de « l'échec de protection » de la MONUSCO, beaucoup ont néanmoins partagé cette foi mal placée dans les options militaires, exigeant souvent seulement une action plus « robuste » et puissante de la part de la MONUSCO et des FARDC pour mettre en œuvre des « solutions » militaires, plutôt que d'en appeler à un plaidoyer plus soutenu contre l'impunité ou à une négociation – approches qui font pourtant également partie du travail de la mission onusienne. D'ailleurs, l'utilisation par la communauté internationale du mot « robuste » affirme clairement ces hypothèses. Le sens initial du terme, « fort et sain », est transformé dans cette utilisation pour devenir « militaire et violent ».

Les stratégies de protection militaire employées par la MONUSCO et les FARDC posent de grands problèmes. Si elles peuvent garantir quelques protections dans certains cas, leur impact global mérite une évaluation empirique sérieuse que personne n'est prêt à mener. Or, la foi placée dans ces stratégies est excessive et sert à empêcher la considération et l'investissement sérieux et suffisants par rapport à d'autres approches non militaires.

²¹ Mahony, Liam, *Proactive Presence: Field strategies for civilian protection*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2006. Genève.

À propos du partage des informations avec la MONUSCO

Étant donné l’alliance entre la MONUSCO et les FARDC, certaines organisations humanitaires et de consolidation de la paix craignent que tout partage d’informations avec cette première (et par là avec ses alliés) puisse mettre en danger leur personnel ainsi que leurs sources d’information, et compromettre leur neutralité humanitaire.

Si les informations humanitaires sont perçues par d’autres acteurs armés comme des renseignements militaires, alors les sources de ces informations peuvent être perçues comme étant des espions. Ce risque est à évaluer de façon empirique, sur base d’incidents réels et du comportement des groupes concernés : là où un vrai risque existe, il est normal que les organisations humanitaires filtrent les détails transmis à la MONUSCO – même si celle-ci préférerait qu’un tel filtrage ne se produise pas.

Cependant, la plupart des informations concernant les risques auxquels les communautés sont confrontées ne sont ni secrètes ni confidentielles. Dès lors, tant qu’il est possible de protéger les sources individuelles, la MONUSCO entre autres devrait être encouragée à affronter ces risques. Si les acteurs humanitaires sont mal à l’aise avec les réponses humanitaires choisies par la MONUSCO ou les FARDC, la solution ne devrait pas être de couper la transmission d’informations afin de se décharger de toute responsabilité ou complicité, mais plutôt de mener un plaidoyer « robuste » auprès de ces deux acteurs sur la réaction appropriée aux éléments fournis.

4.2.3 Surmonter les malentendus humanitaires

Un certain nombre d’attitudes et de malentendus bien spécifiques à la communauté humanitaire l’empêchent de faire preuve d’imagination dans sa réflexion sur la réponse au conflit et les actions de protection, malgré le fait que presque toutes les grandes institutions humanitaires ont explicitement affiché « la protection » parmi leurs objectifs majeurs au cours des dernières années.

Trop souvent, malheureusement, leur conception de la protection est limitée à ce qu’on appelle couramment « l’intégration transversale de la protection » - et qui implique généralement d’apporter simplement quelques ajustements mineurs aux interventions déjà planifiées pour assurer leur mise en œuvre responsable et pour éviter les effets secondaires non désirés. Pourtant, **la protection signifie bien plus que l’intégration transversale ou le principe de « ne pas nuire »**. Un véritable engagement en faveur de la protection exige de l’organisme concerné qu’il identifie les principaux risques d’exactions et qu’il conçoive des interventions pour y faire face. La définition bien trop large de la « protection » mise en avant par le Comité permanent interorganisations,²² combinée avec ce concept encore plus vaste d’ « intégration transversale », permet trop facilement aux organisations et responsables humanitaires de *prétendre* faire de la protection même s’ils évitent de s’adresser aux problèmes les plus importants. Le rapport récent du Groupe d’examen interne du Secrétaire général sur l’action des Nations unies au Sri Lanka met en exergue la manière dont cette approche a contribué à l’échec de protection de la communauté internationale : « Le fait que la définition de la protection était si large qu’elle recouvrait un grand nombre d’actions

²² Voir la note 2.

humanitaires a masqué le niveau de protection en réalité très limitée fournie par les actions de l'ONU face aux risques les plus graves ». ²³

Le principe de l'humanité ²⁴ exige un engagement en faveur de la protection *préventive*, et non seulement des services de prise en charge. Une stratégie de protection doit par conséquent relever les défis d'une réduction des conflits et d'un changement de comportement des auteurs d'abus. Or **ces défis sont de nature politique : ils exigent dès lors une analyse et un plaidoyer politiques**. Les humanitaires doivent surmonter leur peur de tout ce qui est « politique ». On entend souvent au sein de la communauté humanitaire : « la protection est trop sensible » ou « la protection est un sujet trop politique ». Ces attitudes sont souvent associées à la crainte que toute action de plaidoyer en faveur de la protection « n'est pas neutre ». Le terme « politique », très vague, porte à confusion ; il est trop facile à manipuler selon la volonté de celui qui l'emploie. Ce même rapport au Secrétaire général sur le Sri Lanka a d'ailleurs observé :

« Tout au long du conflit, certains membres de l'équipe de pays et du QG des Nations unies ont cherché à dissocier la réponse humanitaire de ce qu'ils considéraient des questions d'ordre 'politique'. S'il peut être utile de distinguer entre les affaires humanitaires, politiques et autres, au Sri Lanka l'ONU semble avoir désigné comme 'politique' tout ce qui touchait aux causes profondes de la crise et à différents aspects de la conduite de la guerre. Une question semblait porter la dénomination 'politique' non pas parce qu'elle avait trait à la politique mais plutôt parce qu'une action de l'ONU pour y faire face aurait provoqué des critiques de la part du gouvernement. En effet, les préoccupations par rapport à qui tuait les civils, combien de civils ont été tués, ou combien de civils étaient à risque... ont toutes été reprises sous cette rubrique à différents moments. Cette distinction a été employée par certains hauts responsables de l'ONU comme argument pour s'opposer à une action supplémentaire ou une communication transparente de l'organisation par rapport à ces questions, voire pour les exclure du champ du suivi ou de l'intervention des Nations unies ». ²⁵

Si cette citation et le rapport dont elle est tirée se réfèrent à l'action des Nations unies, la dynamique décrite est universelle et concerne également les ONG humanitaires

dans presque chaque pays où l'État ou un acteur armé est sensible aux critiques. La peur qui sous-tend cet état de fait n'est pas que confronter les défis de protection remette en question le principe de neutralité, mais qu'ils puissent causer des ennuis pour notre organisation vis-à-vis de l'État ou les acteurs armés qui contrôlent le territoire où nous intervenons. ²⁶



Actions pratiques pour les organisations

humanitaires : Les discours de protection internes et publiques doivent distinguer entre les activités qui fournissent surtout des services aux victimes d'abus, et celles qui sont de nature à prévenir ces abus ou à réduire les conflits, afin de veiller à ce qu'un accent suffisant soit mis sur cette deuxième catégorie.

²³ Rapport du Groupe d'examen interne du Secrétaire général sur l'action des Nations unies au Sri Lanka, novembre 2012.

²⁴ Le principe de l'humanité : l'engagement de sauver des vies et d'alléger les souffrances partout où elles se trouvent.

²⁵ Ibid

²⁶ En 2009, l'expulsion du Darfour de plusieurs ONG internationales par le gouvernement soudanais est souvent citée pour appuyer la thèse selon laquelle le plaidoyer peut couper l'accès aux bénéficiaires et

Plus rapide n'est pas forcément mieux :

Beaucoup d'organismes humanitaires préfèrent l'action rapide. Mais la vitesse n'est pas toujours positive, et peut mener à une action superficielle. Le principe de l'« humanité » ne regarde pas seulement la réponse immédiate à une personne qui souffre aujourd'hui, mais aussi la prévention de cette souffrance demain. La violence et le déplacement forcé en RDC ne sont pas des

questions d'« urgence » - ils sont devenus chroniques. Les humanitaires voulant s'engager en faveur de la protection et des solutions durables en RDC doivent avoir une approche à long terme.



Actions pratiques : Dans leur planification stratégique et opérationnelle, les organisations humanitaires doivent veiller à ce que la pression en faveur d'une réponse rapide n'obscurcisse pas leur engagement d'intervenir dans la durée pour obtenir un impact plus profond sur les conflits.

4.2.4 Faisons le calcul !

Trop souvent, des stratégies qui ne concernent pas vraiment la protection sont expliquées ou justifiées sur base de leur impact protecteur. Dans d'autres cas, des stratégies à petite échelle sont décrites comme étant des stratégies de protection alors qu'elles ne pourraient produire un impact important à une échelle bien plus grande.

Par exemple, face au problème de savoir comment contrôler le comportement des groupes armés, plusieurs interlocuteurs ont souligné le fait que les jeunes hommes s'enrôlent dans les groupes armés parce que la société ne leur propose pas d'autres options économiques. Dès lors, ont-ils affirmé, renforcer les systèmes d'éducation et fournir des occasions de gagner un revenu servirait à affaiblir la base de recrutement des groupes armés. Mais faisons le calcul : en additionnant tous les programmes actuels d'éducation et de recrutement de ces institutions, tout au mieux pourraient-ils proposer des opportunités à une fraction des jeunes hommes à l'est du pays. Ils ne pourront pas éliminer l'immense réserve de recrues potentielles qui existe dans la plupart des zones rurales, alors que, comme nous l'avons indiqué plus haut, les groupes armés ne font appel qu'à une infime minorité de ces jeunes gens. L'éducation et la génération de revenus sont des objectifs de développement admirables en elles-mêmes, mais elles ne vont pas changer le fonctionnement de groupes armés – et surtout pas dans un laps de temps suffisamment court pour interrompre le cycle dévastateur de la violence.

Par ailleurs, les interventions de gestion des conflits communautaires ont un véritable potentiel de réduction dans l'immédiat des violences locales causées par les conflits locaux de faible envergure affectant les quelques communautés couvertes. Dans les meilleurs cas, elles pourront aider ces communautés à s'unir de d'autres façons pour faire face aux intimidations externes. Mais dans combien de communautés faudrait-il mettre en œuvre de telles interventions pour que cette stratégie ait une influence sur les dynamiques de conflit plus vastes ?

Le fait est que les organismes cherchant à mettre en œuvre des stratégies de protection doivent réfléchir en termes quantitatives. Ils doivent fixer des objectifs pour le *volume* d'interventions

aggraver les souffrances. En réalité, suite à ces expulsions, les agences de l'ONU ainsi que d'autres ONG ont comblé le déficit en fournissant l'assistance nécessaire aux personnes déplacées. Certes, les organismes humanitaires expulsés ont eux-mêmes subi des coûts financiers, logistiques et politiques ; pour les bénéficiaires, par contre, la conséquence la plus néfaste a sans doute été de perdre la contribution en termes de plaidoyer sur leur situation.

nécessaires d'un type donné, puis mobiliser des ressources ou des partenaires pour intervenir à une échelle capable de produire un changement mesurable dans la dynamique de l'insécurité et du conflit. Cela peut paraître utopique, mais étant donné le volume immense de ressources internationales qui sont actuellement investies en RDC, les intervenants se doivent de viser un impact d'envergure stratégique.

4.2.5 Créer de nouveaux forums/mécanismes pour la réflexion stratégique collective

Dans le cadre actuel des processus de planification stratégique et de protection, que ce soit les réunions du cluster protection ou les processus stratégiques ou de financement multilatéraux (HAP, ...), il n'y a pas de forum adéquat pour la réflexion stratégique et l'analyse créative et dynamique. Il faut de nouveaux cadres de discussion ciblée, éventuellement informels, où des esprits réfléchis peuvent entamer une collaboration de longue haleine, visant à trouver des idées stratégiques nouvelles. Des interactions ouvertes impliquant les stratèges des organisations internationales ainsi que leurs homologues au sein de la société civile congolaise sont nécessaires pour décortiquer et remettre en question leurs stratégies et analyses respectives, trouver des points communs et réfléchir ensemble sur les voies d'avenir. Ils devront faire une évaluation franche des capacités existantes – une espèce d' « inventaire de la paix » qui reprendra les possibilités futures de mobilisation dont disposent les leaders communautaires, responsables d'église et chefs coutumiers, de Baraza La Wazee ainsi que d'autres sections de la société, et qui identifiera aussi les lacunes et les besoins de renforcement de capacité.

Lorsqu'une nouvelle analyse émerge, il faudrait un effort pour générer plus de discussion entre de multiples acteurs. Par exemple, le rapport récent de International Alert, « Breaking the deadlock: Towards a new vision of peace in the Eastern DRC » (septembre 2012) offre une occasion de lancer une discussion vaste et diverse entre tous les acteurs de la protection et de la consolidation de la paix. Le rapport présente une analyse cohérente et une proposition ambitieuse, mais qui ne pourront trouver l'impulsion nécessaire que si elles sont traitées, discutées et adaptées de manière collective par d'autres des acteurs qui seraient amenés à les mettre en œuvre.



Actions pratiques pour les

organisations humanitaires : Lancer des groupes de discussion permanents pour promouvoir une analyse et une réflexion stratégique plus profondes au sujet de nouvelles approches collectives du conflit.

Les efforts de gestion de conflit évoqués plus haut ont fait appel à de nombreux médiateurs et facilitateurs éclairés dans différentes communautés à travers la région. Une collaboration de quelques uns des meilleurs de ces chercheurs de solutions à une réflexion sur des stratégies de dialogue plus larges, dépassant le cadre des besoins de leurs communautés respectives, pourrait être extrêmement riche et porteuse d'idées.

4.3 Des approches à court terme : rompre les cercles vicieux

4.3.1 Utiliser la présence immédiate sur le terrain pour mieux modérer les agressions des groupes armés et des militaires contre les civils

Des études précédentes ont démontré l'influence que peut avoir une présence terrain internationale sur le comportement des militaires et des groupes armés – pourvu que le personnel et les cadres concernés en fassent le meilleur usage pour communiquer et transmettre des appels à la retenue

susceptibles de jouer sur des leviers et mettant en évidence l'existence d'un véritable prix à payer en cas d'exactions.²⁷ Plus la présence est visible, plus la communication est cohérente et persistante, plus les acteurs armés prendront alors conscience du coût de la souffrance humaine qu'ils peuvent provoquer en termes politiques et de réputation.

Se poser plus près des problèmes : Plus la projection d'une présence internationale est grande dans les zones marginalisées susceptibles de subir les pires violences, plus elle aura d'impact en termes de protection. Les organisations internationales (les UN et les ONGI) devraient se rapprocher le plus près possible des acteurs militaires et des exactions qu'ils commettent. Elles doivent **maximiser leur visibilité là où les dirigeants des groupes armés en auront conscience**. Puis elles doivent **rester présentes** au fur et à mesure que les choses se détériorent – c'est-à-dire au moment où leur présence sera la plus nécessaire aux communautés. Ayant plus de personnel international sur le terrain renforce cette protection par la présence et la visibilité, et tend également à réduire le risque sécuritaire pour le staff national.²⁸ Les ONGI comme les agences de l'ONU devront revoir leurs politiques de sécurité afin de permettre une présence terrain prioritaire plus soutenue et plus proche de là où elles attendent des problèmes. Tant que les politiques de l'ONU limiteront la présence et le contact de celle-ci en dehors des territoires contrôlés par les FARDC, les ONGI devront continuer à combler cette lacune en étendant leur présence dans les zones sous l'emprise des groupes armés.

Dans certains cas, il est compréhensible que cette présence soit limitée par des soucis par rapport à la sécurité du personnel. Mais il est important de veiller à ce que la planification sécuritaire se base sur une analyse des dynamiques locales plutôt que sur des tendances globales stéréotypées tirées d'autres conflits. Les attaques ou menaces contre le personnel humanitaire dans d'autres pays (ex., Dadaab, l'Afghanistan, l'Iraq, la Somalie) n'ont aucune incidence en soi sur la réalité de la sécurité du personnel en RDC. Par ailleurs, cette analyse sécuritaire doit tenir compte de l'importance du relationnel : le contact direct et la communication avec les groupes armés peuvent servir à construire des relations qui auront un impact *positif* sur la sécurité, plutôt que le contraire.



Actions pratiques : Si les évaluations sécuritaires locales le permettent, les organisations humanitaires pourraient renforcer leur impact de protection en augmentant leur présence terrain dans les zones rurales et en multipliant leur contact avec les acteurs armés. Des visites de terrain visant principalement la fourniture d'assistance ou d'autres interventions pourraient comprendre un élément de « présence protectrice », de visibilité volontaire et de communication diplomatique.

Plus spécifiquement, l'UNICEF et d'autres partenaires du RRMP devraient intégrer une composante de protection plus active dans les enquêtes multisectorielles ainsi que les interventions qui en résultent.

²⁷ Mahony, [Proactive Presence](#)

²⁸ (Rapport du Groupe d'examen interne du Secrétaire général sur l'action des Nations unies au Sri Lanka, novembre 2012). Les agences humanitaires de l'ONU ont été très critiquées suite à leur retrait subit de la région de Vanni avant la fin de la guerre, exposant ainsi la population civile comme la famille de leur personnel national à des dangers bien plus graves en l'absence de cette présence internationale.

Parler régulièrement aux commandants des forces et groupes armés : plusieurs personnes interrogées ont signalé qu'OCHA ainsi que d'autres acteurs humanitaires réduisent leur contact avec les groupes armés. Pourtant, une plus grande projection sur le terrain et une plus forte visibilité devraient donner aux organisations humanitaires à la fois la crédibilité et l'accès nécessaires pour maintenir un contact régulier avec les groupes armés au niveau local. Nous reviendrons plus avant sur le contenu de cette communication ; l'important ici est de souligner le besoin d'un *contact régulier et fréquent*. Il faudrait que les commandants militaires et de groupes armés en viennent à s'attendre à ce que les acteurs humanitaires leur rendent visite pour discuter, explicitement ou implicitement, de leur comportement envers les populations civiles (et pas seulement de la question de l'« accès »).

4.3.1.1.1 CADRÉ : La présence rurale soutenue

Aux Philippines et au Soudan du Sud, l'ONGI « Nonviolent Peaceforce » a établi une présence terrain non militaire, y compris de personnel international, dans certaines des communautés les plus exposées et les plus affectées par le conflit. Plutôt que de mener de courtes visites ponctuelles depuis une base centrale, elle a déployé des centaines de collaborateurs par équipes de trois personnes ou plus dans des douzaines de communautés rurales à risque, en intégrant toujours au moins un expatrié dans chaque équipe. Ces équipes travaillent directement avec les communautés à *plein temps* sur la protection et la consolidation de la paix. Au Soudan du Sud, par exemple, elles ont appuyé les communautés pour mettre en place des mécanismes d'alerte précoce, comportant un suivi des menaces et tendances ainsi que l'élaboration de stratégies par rapport aux scénarii de risque les plus probables. Elles ont également négocié des accords locaux entre des groupes d'éleveurs et d'agriculteurs en conflit et mené des campagnes de sensibilisation afin d'aider les communautés à résister les tentatives de politicisation et les provocations d'acteurs externes. Ces équipes ont contribué à mettre en place des « permanences de protection conjointes », formées de différents groupes et organismes qui se partagent la « garde » afin de veiller sur les communautés à risque. Il peut s'agir de patrouilles armées (menée par la MINUSS, l'opération de maintien de la paix de l'ONU au Soudan du Sud) ou non armées (menées notamment par des groupes communautaires ou par la Nonviolent Peaceforce). Cette ONGI a une approche de la sécurité différente de la plupart des acteurs humanitaires et de l'ONU, comptant sur la mise en place de relations de proximité et de confiance avec la population locale pour se protéger. Cette approche lui permet de voyager, de travailler et de *vivre* dans des zones et selon des modalités que bien d'autres organismes ne permettraient pas à leur personnel. (Voir www.nonviolentpeaceforce.org)

4.3.2 Comprendre et maximiser l'impact du plaidoyer

Changer le comportement des groupes armés constitue un défi de plaidoyer. Mais « *plaidoyer* » ne doit pas être entendu ici uniquement dans le sens d'un ensemble de messages ou de communiqués de presse ou de rapports, mais plutôt comme une stratégie de communication, de pression et d'influence visant à obtenir des changements de comportement clairement formulés. Le défi pour les acteurs internationaux et nationaux est de maximiser et de canaliser tout leur capital d'influence vers la réduction des violences perpétrées contre les civils par les groupes armés, dans le but de créer un espace où pourront se construire des solutions plus durables à des problèmes sous-jacents fondamentaux.

Il convient d'analyser et de différencier les acteurs armés selon de multiples paramètres : leur potentiel de déstabilisation (par ex., en accélérant les cercles vicieux ou en entravant les cercles

vertueux), la probabilité qu'ils commettent des actes de violence massive contre les civils, leur impact pour provoquer ou entretenir les animosités ethniques qui sont des moteurs de conflit, etc. Sur cette base, un certain nombre de priorités stratégiques pourra être identifié en fonction des acteurs à influencer en premier. Aucun acteur armé n'est à exclure simplement sur base du niveau d'atrocités qu'il a commis : en effet, il n'existe pas de corrélation automatique entre le degré d'atrocité et la fermeture aux influences externes.

Des stratégies de plaidoyer sur mesure seront ensuite nécessaires pour chaque acteur armé, car les leviers et messages efficaces pour les FARDC dans telle région seront différents de telle autre, les leviers pour le M23 seront différents de ceux qui valent pour d'autres groupes armés, etc. Cependant dans chacun des cas l'approche devra prendre en considération les facteurs qui motivent la violence (autodéfense, haine, gain économique, réputation politique, guerre psychologique, ordres reçus de la hiérarchie, etc.) ainsi que les facteurs pouvant la freiner (être observé, se faire prendre, être poursuivi en justice, perdre l'accès aux richesses, perdre sa légitimité auprès de la communauté, influences morales, normes familiales et culturelles, ordres reçus de la hiérarchie, etc.).

À l'heure actuelle le potentiel de plaidoyer de la communauté internationale est très largement sous-utilisé. De nombreux groupes armés sont accessibles sur le terrain ; il est possible de s'entretenir directement avec eux. Plusieurs d'entre eux ont des ambitions politiques telles qu'il est dans leur intérêt de parler aux organisations internationales pour présenter leurs arguments ou justifier leurs actions.

Étant donné la dynamique de conflit actuelle décrite plus haut, les acteurs ont besoin de stratégies de plaidoyers tout au moins envers a) les FARDC, b) le M23, c) les acteurs influents du gouvernement rwandais, d) les dirigeants d'autres groupes armés.

4.3.2.1 *Le plaidoyer auprès des FARDC*

Les FARDC offre beaucoup d'accès à la communauté internationale pour des besoins de plaidoyer. Elles ont des rencontres de routine avec les acteurs internationaux et humanitaires. La MONUSCO devrait jouir d'une influence particulièrement importante, alors que ses politiques de « conditionnalité » et de « diligence raisonnable »²⁹ sont en principe censées accroître sa capacité à



Actions pratiques pour les organisations

humanitaires : Investir plus dans l'analyse et l'élaboration d'approches et de messages de plaidoyer ciblés envers différents acteurs à l'est de la RDC.

- Les cadres et le personnel devraient préparer et répéter leurs interactions avec les acteurs armés, les autorités et d'autres cibles de plaidoyer influentes.
- Fournir une formation de plaidoyer à tout membre du personnel qui sera impliqué dans ce contact.
- Renforcer le personnel de plaidoyer affecté à ce travail d'analyse, de planification ciblée du plaidoyer, de formation et de communication.

²⁹ La politique de « conditionnalité » ou de « tolérance zéro » de la MONUSCO, énoncée explicitement dans le texte de la Résolution 1906 du CSNU (2009), crée un levier potentiel auprès des FARDC. En effet, la mission de l'ONU en RDC fournit un appui important au gouvernement national ainsi qu'aux FARDC, y compris un soutien

faire pression sur les FARDC pour réduire les comportements abusifs. Pourtant plusieurs interlocuteurs ont estimé que la MONUSCO et la communauté diplomatique s’y prennent de manière bien trop douce et trop faible avec le gouvernement de la RDC et les FARDC, préférant de trop loin faire usage de la « carotte » plutôt que du « bâton ». La direction de la MONUSCO pourrait être plus ferme et plus directe dans son plaidoyer, et surtout lorsqu’elle demande des comptes ou exige des poursuites contre des criminels haut placés ou l’imposition de sanctions lorsque des auteurs d’abus reçoivent des nominations politiques ou militaires. Ce genre de plaidoyer de la part de la MONUSCO doit être lié à une menace réelle et crédible d’un retrait de soutien – c’est d’ailleurs cela qui a donné leur force aux politiques de conditionnalité et de diligence raisonnable.³⁰

Les ONGI devraient tenter d’influencer la MONUSCO avec plus de fermeté, mais elles devraient également renforcer leur propre plaidoyer auprès des FARDC, et cela jusqu’au niveau le plus local. Les officiers des FARDC qui sont en charge d’une zone devraient toujours recevoir une visite lorsqu’une ONGI y intervient, et des préoccupations concernant les risques de protection auxquels la communauté est confrontée devraient toujours être évoquées. Si les FARDC ont mises en place des barrières pour rançonner les commerçants lors de leurs déplacements, les ONGI pourront se rendre à ces barrières et faire connaître leurs préoccupations là ainsi qu’auprès de la hiérarchie.

4.3.2.2 Le plaidoyer auprès de Rwanda et du M23

La rébellion du M23 provoque d’immenses souffrances dans la région, donnant une impulsion aux cercles vicieux existants et sapant les cercles vertueux possibles. Si la pression contraire a augmenté dernièrement, il en faut bien plus encore. Les ONGI ne devraient rater aucune occasion de tenter de parler avec les responsables du M23 lors de tout déplacement à Rutshuru ou à d’autres territoires sous leur contrôle. Elles devraient également encourager les délégations diplomatiques et de haut niveau (ambassades, etc.) à multiplier leurs visites dans ces zones. La communication avec le M23 ne doit jamais se limiter à un plaidoyer en faveur de l’« accès ». Le M23 réclame la représentation légitime des besoins d’une section de la population,³¹ ce qui le rend sensible au message selon lequel ses actes sont suivis de près et qu’on lui demandera des comptes en cas d’abus contre la population civile. Il n’est pas nécessaire pour cela de prendre le ton de la dénonciation. La demande de retenue peut être implicite : posez des questions sur la condition de la population civile, demandez comment s’y prend le groupe pour garantir que ses hommes ne commettent pas

direct aux opérations militaires contre les groupes armés. Or, cette politique oblige la MONUSCO à sélectionner les opérations et les unités militaires qui pourront bénéficier de ces ressources, en se basant sur le critère du respect des droits de l’Homme dont font preuve des officiers individuels. La politique de « diligence raisonnable concernant le respect des droits de l’homme qui doit être exercée dans le cadre de l’appui que l’Organisation des Nations unies apporte aux forces de sécurité ne relevant pas d’elle » a élargi ce concept à toutes les opérations de l’ONU. Elle affirme qu’aucune entité onusienne ne doit appuyer, former ou financer, même de façon indirecte, une force armée ou de police susceptible de commettre de graves violations des droits de l’Homme.

³⁰ En 2009-2010, le Président Kabila a indiqué qu’il était prêt à réduire la présence de la MONUSCO, ce qui a eu pour conséquence la révision du mandat de celle-ci ainsi que le rajout du terme « stabilisation » à son nom. Certains en concluent que la mission des Nations unies en RDC ne peut pas mener de plaidoyer robuste sans risquer de se faire expulser. Il faut résister à cette pression interne en faveur de l’autocensure préventive. La MONUSCO, comme tant d’autres acteurs internationaux en présence, ne pouvant pas accomplir sa mission de façon efficace sans faire un tel plaidoyer, il s’agit d’un risque à courir.

³¹ Pour une analyse plus profonde des origines et motivations du M23, voir Jason Stearns, *From CNDP to M-23: The evolution of an armed movement in eastern Congo*, Rift Valley Institute Usalama project, novembre 2012.

d'exactions, expliquez que votre travail d'humanitaire implique la surveillance de toute forme de souffrance des civils, etc. Chaque fois qu'on soulève des questions par rapport à la situation des civils, même de façon subtile, on fait passer le message « vous êtes observés ».

Il est très largement affirmé que le Rwanda appuie et influence (voir même contrôle) le M23, et que celui-ci n'aurait pas une telle force de déstabilisation sans cet appui. Cette affirmation a été documentée par le Groupe d'Experts de l'ONU ainsi que par d'autres analystes et observateurs. Malgré cette documentation et cette analyse publiques, la plupart des ONGI et des acteurs de l'ONU évitent généralement d'en faire mention ouverte. Ils laissent la tâche de plaider à d'autres, or c'est une erreur. Le Rwanda, qui par le passé avait resté largement à l'abri de telles critiques, subit actuellement des pressions grandissantes par rapport à ses interventions présumées en RDC ; une augmentation de cette pression pourrait provoquer de réels changements de comportement. Si une pression suffisante est exercée sur le Rwanda, celui-ci pourrait faire levier de façon plus soutenue sur le M23 pour limiter ses violations des droits de l'Homme. La communauté humanitaire jouit d'une présence crédible dans la région et d'un bon accès aux informations. On la respecte, on l'écoute. Si des acteurs humanitaires évoquent publiquement les conséquences humanitaires terribles de l'ingérence du Rwanda dans le conflit, cela comptera pour les décideurs rwandais. Se taire, c'est manquer cette occasion de réduire la violence ; en termes humanitaires c'est donc un comportement irresponsable.

« Mais non ! Si nous dénonçons l'intervention rwandaise ou consignons les exactions du M23, ils peuvent nous empêcher de travailler dans leurs zones de contrôle ou menacer notre personnel ! » Il s'agit de risques à évaluer avec prudence, mais dont la réalité n'est pas à présumer. Le M23 réclame l'administration fonctionnelle de ses territoires, et par là il bénéficie d'une assistance humanitaire. La sécurité du personnel et les garanties à obtenir doivent être un sujet de discussion ouverte avec le M23. Si le personnel est effectivement menacé, il faut répondre ouvertement : le M23 doit être tenu publiquement responsable. Si le M23 bloque l'accès à certaines organisations humanitaires, vu son intérêt pour les services et les ressources, il est probable que ce blocage ne sera que partiel et temporaire. Dans un tel cas, la pression et le plaidoyer devront *augmenter, et non pas diminuer* : il conviendra de demander des comptes, haut et fort, au M23 (*ainsi qu'au Rwanda*) pour toute souffrance causée par l'obstruction de l'accès à l'aide. Comme au Darfour en 2009, même si certains organismes sont bloqués, d'autres acteurs peuvent combler le déficit et poursuivre l'assistance aux bénéficiaires.

4.3.2.3 *D'autres groupes armés*

Cette approche générale vaut également pour la direction d'autres groupes armés, y compris les FDLR et différentes groupes Mayi Mayi. Analyser leurs motivations par rapport à la violence, ainsi que les freins potentiels. Parlez avec eux le plus souvent possible, et veillez à ce qu'ils entendent que leurs abus contre les civils sont observés et documentés. Renforcer tout engagement positif de leur part (par exemple toute prétention à protéger eux-mêmes la population). Revenez encore et encore.

4.3.2.4 *« Mais ils ne font pas attention à la pression et au plaidoyer ! »*

Il s'agit d'un sentiment répandu. Parfois notre plaidoyer échoue, auprès d'un groupe armé ou des FARDC. Parfois il nous est impossible de savoir leur réaction : il n'est pas dans leur intérêt de nous montrer qu'ils prêtent attention à ce qu'on dit. (« Faire la sourde oreille » est une stratégie courante

pour vous décourager et pour éviter d'être la cible de tentatives de plaidoyer à l'avenir.) Il est difficile de mesurer l'impact, parce que les effets viennent plus tard et sont souvent cachés. Néanmoins, il existe divers indicateurs d'un tel impact. Lorsqu'un acteur armé est sur la défensive par rapport à l'idée d'être observé, lorsqu'il menace ceux qui surveillent ses actes, lorsqu'il crée des obstacles bureaucratiques ou autres à cette observation, voilà justement autant de preuves de sa sensibilité. Si le suivi et le plaidoyer n'avaient aucun impact sur lui, il n'aurait aucune raison de les empêcher. D'ailleurs, maintenant nous voyons parfois les groupes armés adopter le langage des droits de l'Homme et de la protection, reprenant ces mêmes principes à leur propre compte. Un tel discours, quoique malhonnête, indique néanmoins qu'ils respectent le pouvoir de ces principes et cherchent à les utiliser pour limiter les dégâts. Un collaborateur d'OCHA interrogé a évoqué le cas d'une publication de cette agence alléguant certaines exactions de la part d'un groupe armé ; le dirigeant du groupe a immédiatement appelé le bureau local d'OCHA pour en parler et présenter sa version des faits. Un autre interlocuteur a donné l'exemple d'un conflit entre éleveurs et agriculteurs, où les premiers étaient harcelés par des éléments des FARDC. Des messages de plaidoyer ont été transmis à Kinshasa, et l'ordre est vite revenu de cesser le harcèlement. Ces cas sont nombreux et indiquent très clairement l'intérêt de maintenir une crédibilité internationale. Le plaidoyer, tout comme d'autres interventions, peut réussir ou échouer ; c'est pourquoi il faut multiplier et renforcer les approches adoptées.

4.3.2.5 *Se taire n'est pas neutre*

Parfois il sera plus prudent d'éviter le plaidoyer public ou un contact direct à des fins de plaidoyer avec certains acteurs armés, pour des raisons de sécurité ou suite à un jugement stratégique qu'il n'y a rien à y gagner. Mais ces choix ne se font pas sans coût : se taire n'est jamais neutre. Se taire envoie un message, qui d'ailleurs peut souvent avoir un impact négatif.³² Négocier l'accès, par exemple, *sans évoquer la sécurité de la population civile*, peut laisser entendre à votre interlocuteur que vous vous intéressez *moins* à la sécurité des civils, que vous dépendez de l'accès et voulez bien vous taire pour l'obtenir, et que vous êtes suffisamment faible pour être facilement manipulé. Par exemple, suite à la prise de Goma par le M23 en novembre 2012, plusieurs ONGI ont tenté de rédiger un communiqué de presse commun, mais elles n'ont même pas pu se mettre d'accord sur l'opportunité de mentionner l'appui du Rwanda et de l'Ouganda à ce groupe, pourtant bien documenté et clairement pertinent ; elles ont fini par abandonner le projet. Un silence ou une omission de ce genre de la part des ONGI, suite aux efforts énergiques du Rwanda pour discréditer la conclusion du Groupe d'Experts de l'ONU à cet effet sur le plan international, a pu être interprété implicitement comme une *défense* de l'ingérence rwandaise.

Les ONG internationales attendent souvent de l'ONU qu'elle fasse du plaidoyer. Si elles doivent certainement *exiger* plus d'efforts de plaidoyer de la part de celle-ci, elles ne devraient pas en dépendre, ni surtout considérer que les Nations unies combleront leur propre silence. Lorsque les ONGI se taisent, généralement l'ONU se tait *plus* encore. Les personnes interrogées ont souligné le fait qu'en RDC les ONGI jouissent d'une meilleure mobilité, d'une crédibilité plus neutre et d'une plus grande liberté d'expression que les Nations unies, et que de ce fait leur rôle en termes de plaidoyer est d'une importance capitale.

³² Rapport du Groupe d'examen interne du Secrétaire général sur l'action des Nations unies au Sri Lanka. Ce rapport, cité plus haut, témoigne de la manière dont le silence de l'ONU a servi à renforcer ou à faciliter les agressions du gouvernement contre la population civile.

4.3.2.6 *Coordonner le plaidoyer*

Pour avoir le plus grand impact, des organismes ayant des objectifs similaires doivent réfléchir ensemble et coordonner leurs approches de plaidoyer à chaque cible. Cette coordination doit être aussi locale et aussi spécifique que possible.³³ Ne vous réunissez pas simplement à Goma pour discuter des messages généraux de plaidoyer pour les Kivus. Parlez à Rutshuru d'une coordination des contacts avec le M23. Parlez entre partenaires à Béni de coordonner les contacts avec les FDLR ou les contingents FARDC basés à Béni/Butembo, etc. Le personnel devrait être formé à l'approche de plaidoyer à prendre avec chaque acteur, pour que chaque occasion de contact local projette un message cohérent.

Ces groupes aux objectifs similaires, lors de leurs contacts avec les acteurs armés, devraient observer et noter discrètement le comportement et la réponse de ceux-ci à chaque rencontre. Ces réactions devraient être partagées et analysées afin de suivre toute variation ou changement au fil du temps. Un tel processus de retour permettrait d'adapter les approches de plaidoyer au fur et à mesure pour augmenter l'impact.

Appuyer les acteurs de plaidoyer congolais : les acteurs armés au Congo ont différentes raisons d'écouter d'autres Congolais, par rapport aux organismes internationaux. Les responsables d'église, les leaders communautaires modérés et les structures interethniques de Baraza La Wazee ont une voix et une source d'influence entièrement différentes. Ces messages congolais font levier sur les questions que les dirigeants armés peuvent se poser par rapport à la légitimité politique, voire la légitimité morale, au niveau local et national. La communauté internationale peut fournir un appui logistique, politique et sécuritaire pour faciliter ce travail de plaidoyer congolais. Des délégations conjointes ou l'accompagnement par un personnel international de l'ONU ou d'une ONG d'une délégation nationale peuvent contribuer à la protection de ces acteurs, qui pourront jouir par conséquence de plus d'occasions de faire entendre leur voix.

4.3.3 **Faire face à l'impunité – et mettre en lumière même les petites avancées**

Si l'impunité dont jouissent les auteurs de violations des droits de l'Homme en RDC est chronique, il y a pourtant eu certaines avancées notables. Un nombre grandissant de militaires et d'officiers des FARDC a été poursuivi pour de tels crimes, surtout dans des cas de viol. Malgré un sentiment répandu depuis longtemps que les officiers supérieurs sont « intouchables » et continueront à commettre des crimes de masse avec impunité, certains des plus hauts gradés ont été mis en accusation. En effet, le dirigeant d'un groupe armé se trouve devant la Cour pénale internationale, alors que d'autres ont été inculpés.

Malgré ces progrès, il est difficile de dire si un changement des perceptions publiques de l'impunité est en train de s'opérer. Cette perception est importante, car c'est *la peur de se faire prendre* qui freine la violence. Les poursuites judiciaires n'empêcheront les actes criminels à l'avenir que si les gens en ont conscience et y voient un risque potentiel pour eux-mêmes. Malheureusement, un certain pessimisme concernant le caractère « inévitable » de l'impunité en RDC décourage les appels publics à l'action ou la vulgarisation des avancées faites.

³³ Dans la pratique, il est presque toujours plus facile de coordonner les approches au niveau sous-provincial ou local, où les organismes à coordonner sont moins nombreux et auront tendance à partager une analyse similaire des problématiques locales.

La lutte contre l'impunité ne se limite pas aux poursuites judiciaires. Toute punition, qu'elle soit d'ordre juridique, économique, politique ou de réputation, fait passer le message qu'on ne se tirera pas à bon compte. Il existe toute une gamme d'efforts par lesquels une organisation peut chercher à renforcer la perception qu'il y a des punitions ou des coûts associés aux abus :

- Des appels publics constants à l'arrestation de tous ceux mis en accusation par la CPI.
- Une insistance publique sur l'inacceptabilité de tout accord avec le M23 qui donnerait un rôle ou une légitimité politique à Bosco Ntaganda.
- Tenir le Rwanda publiquement pour responsable des actes commis par le M23.
- La multiplication des appels à l'imposition de sanctions ciblées individuelles contre des auteurs d'abus.
- Une campagne publicitaire reprenant toutes les poursuites judiciaires entreprises contre les militaires FARDC. Une telle sensibilisation doit surtout viser les autres militaires, qui peuvent ignorer ces actions en justice.
- Une pression vocale pour éviter de donner de « récompense » aux auteurs d'abus (ex. par l'intégration du M23 dans l'armée).
- Des appels ciblés aux poursuites judiciaires, en encourageant, par exemple, l'appareil judiciaire congolais à engager des poursuites contre des présumés auteurs de haut profil et une poignée de présumés coupables de moyen profil, et surtout *sans relâche*. L'important n'est pas tant l'action en justice que le fait de rappeler en permanence aux commandants des forces et groupes armés le risque de retombées politiques en cas de violence contre la population civile.



Actions pratiques pour les humanitaires :

Intervenez de façon plus proactive et plus publique sur les questions des droits de l'Homme et l'impunité. Même si l'organisation n'a pas de programmes touchant directement à ces questions, sa voix peut avoir un impact de protection important. Des déclarations publiques sur les violations des droits de l'Homme sont en adéquation totale avec les approches fondées sur les droits ainsi que les engagements en faveur du droit international, devenus courants parmi les organisations humanitaires. Tout comme celles-ci ont pris l'habitude de faire des déclarations publiques sur le genre et les violences sexuelles, le fait d'évoquer d'autres formes d'abus et l'impunité des auteurs devrait être considéré comme quelque chose de normal, hors du champ de la controverse et de la politique.

De telles demandes sont déjà formulées par les « usual suspects » de la communauté de défense des droits de l'Homme (Human Rights Watch, les ONG congolaises...). Cependant pour provoquer un *changement* notable en termes de perception des enjeux politiques négatifs des abus, ces messages doivent se multiplier et émaner de sources inhabituelles, y compris de la communauté humanitaire. Puisque l'objectif est de changer les perceptions des dirigeants militaires et de groupes armés, il faut rendre publiques, dans toute la mesure du possible, les demandes et les préoccupations qui entourent l'impunité.

4.4 Priver le feu de combustible

Si le plaidoyer et d'autres approches directes exercent une pression sur les dirigeants armés en mettant en avant certains coûts de leurs comportements potentiels, d'autres stratégies sont encore nécessaires pour réduire certains facteurs qui continuent d'alimenter ou de justifier les conflits.

4.4.1 Aborder plus ouvertement le problème des conflits ethniques

Bien qu'il existe de nombreux conflits entre différents groupes à plus petite échelle et à niveau local, la faille la plus profonde du conflit interethnique à l'est de la RDC est celle qui sépare les rwandophones (hutus et tutsis) des non rwandophones (toutes les autres tribus). Il existe encore une autre dynamique dans la région, qu'un interlocuteur a désigné comme « tous contre les Tutsis ». Il est néanmoins frappant de constater que très peu des personnes interrogées, en décrivant les problématiques, ont fait mention des conflits ethniques ; d'ailleurs, presque personne n'a explicitement nommé les groupes en conflit. C'était comme si les tensions étaient montées à un tel point que les gens craignaient de les citer nommément, de peur de les aggraver encore.

Un représentant de la société civile a bien voulu en parler directement. Il a fait remarquer :

« On vivait ensemble avec les Tutsis dans le temps où 'l'ennemi', c'était les Blancs. On se mariait même avec eux. Mais après qu'on avait chassé les Blancs, on semble avoir décidé que l'ennemi, c'est les Tutsis. Avant on disait que les Blancs devaient partir. Là on dit que les Tutsis doivent partir. Les députés tirent les ficelles. Quelqu'un en profitera pour s'approprier les terres si les Tutsis sont chassés. Nous devons trouver le moyen de casser cette idée qu'un bon dirigeant, c'est celui qui chasse les 'étrangers' ».

D'autres membres de la société civile interrogés ont souligné certaines expériences positives, où « des Tutsis ont épargné des ennuis aux Hutus, ou des Hunde aux non Hunde. Nous devons promouvoir ces bons exemples pour en inspirer d'autres. Peut-être que comme ça nous trouverons de bons dirigeants ». Cependant beaucoup de ces interlocuteurs semblaient avoir conscience du fait que dans la vie politique à haut niveau, la tentation est trop forte de faire appel à la peur et aux clivages pour mobiliser un soutien populaire. « Si un dirigeant venait dire 'je veux unir le peuple', la population ne le soutiendrait pas – elle est trop divisée. »

Les tensions sont fortes, et on a peur de parler de ces sujets sensibles. Un de nos interlocuteurs congolais a noté : « Dans mon village il n'y a pas de lieu où les gens puissent exprimer leur colère de façon constructive. Même à l'église ils peuvent seulement écouter ». Pourtant sans ouvrir le débat, il ne peut y avoir de dialogue ou de négociation pour résoudre les tensions. Elles restent là, refoulées, prêtes à exploser.

Encourager et faciliter une discussion de l'identité ethnique, de la citoyenneté et des tensions du passé est chose hautement sensible. Cela dit, un service que des acteurs externes ont parfois pu jouer dans des contextes polarisés est celui de créer ou de faciliter la création d'espaces où les gens peuvent tâcher, en toute sécurité, de dépasser ces



Actions pratiques pour les organisations

humanitaires : Créer des espaces, avec le degré de discrétion et de confidentialité appropriés, pour parler franchement des tensions ethniques à trois niveaux : a) en interne au sein de l'organisation, b) le partage d'idées entre organisations intervenant sur le conflit intercommunautaire, c) parmi les contacts locaux au sein des communautés.

sensibilités pour parler franchement de leurs problèmes et préoccupations. Les espaces de dialogue multiethniques peuvent servir non seulement à réduire les tensions, mais aussi parfois à faciliter la résolution de problèmes.

Comme International Alert l'a fait remarquer, « il faut s'attaquer au problème de la compétition politique intense alimenté par les différences ethniques. Ce jeu politique à somme nulle renforce les frustrations ressenties par les 'petites' communautés et ranime régulièrement les tensions intercommunautaires ». ³⁴ D'ailleurs, propose-t-il : « au-delà d'une approche purement légaliste, les questions liées à l'identité et à la politique devraient être traitées dans le cadre des programmes de résolution de conflits fonciers ». ³⁵

4.4.2 Continuer à étendre les efforts décentralisés de réduction des conflits locaux

Le chapitre 3.4 a décrit une série d'efforts localisés (menés avec un soutien international) pour intervenir dans les disputes au niveau de la communauté, afin d'affaiblir leur capacité à nourrir l'animosité interethnique et les conflits violents. Ce travail doit se poursuivre, non seulement pour son impact immédiat sur les conflits à petite échelle, mais aussi parce qu'il a le potentiel de créer ou de renforcer des structures locales interethniques aptes à traiter d'autres moteurs de conflit aussi. Ce deuxième impact doit être sciemment intégré dans les interventions.

De plus, il faudrait expérimenter en rassemblant quelques-uns des meilleurs acteurs de la médiation communautaire pour proposer de nouvelles approches aux dynamiques de conflit qui dépassent les limites de leurs communautés respectives. De la même manière, des activistes communautaires ayant travaillé dans ces cadres pourraient se rassembler avec d'autres structures, telles que Baraza La Wazee ou Justice et Paix, afin de partager leur analyse et leurs idées sur de nouvelles approches de la réduction des conflits.



Les organisations humanitaires et de consolidation de la paix devraient songer à travailler avec leurs structures bien établies de gestion des conflits communautaires pour voir si celles-ci seraient aptes à faciliter un dialogue plus large autour des tensions interethniques ou à servir de lieux d'échange pour développer des stratégies de protection communautaires, en puisant dans certaines expériences positives des Comités locaux de protection d'Oxfam.

Ces organisations devraient également initier ou faciliter des discussions multilatérales entre les organismes et les médiateurs nationaux et internationaux, afin d'échanger les meilleures pratiques et les idées d'approche nouvelles.

4.4.3 Aborder le problème des moteurs économiques de l'ingérence régionale

Le secteur minier au Rwanda a progressé en 2011 pour enregistrer des revenus de quelques 164 millions de dollars, ce qui en a fait la première source de recettes en devises du pays. Selon Jason Stearns, des sources au sein du secteur estiment à entre 10 et 30 pourcent (soit 16 à 50 millions de dollars) la proportion de ce commerce que pourrait représenter de la « réexportation » de minerais trafiqués depuis le Congo. ³⁶ Et Stearns de poursuivre : « Or, il n'y a pas que les minerais qui

³⁴ Ending the Deadlock, International Alert, septembre 2012 pp. 7-8.

³⁵ ibid

³⁶ Jason Stearns, From CNDP to M23 The evolution of an armed movement in eastern Congo, Rift valley institute Usalama project, novembre 2012.

comptent. Les officiers de l'armée rwandaise élèvent du bétail dans le Masisi, et d'importantes entreprises rwandaises – dont certaines appartenant au parti au pouvoir – font le commerce de tout, du carburant jusqu'à l'eau potable comprise. La clientèle potentielle est immense : se chiffrant à quelque 11 millions d'habitants, la population du Nord et du Sud Kivu est approximativement la même que celle du Rwanda ». ³⁷ Il s'agit là de très grosses affaires – suffisamment grosses pour qu'on puisse supposer que de très fortes pressions économiques et politiques se font sentir sur le Rwanda depuis les plus hauts niveaux, y compris du gouvernement, pour que celui-ci poursuive son intervention à l'est de la RDC afin de maintenir cette exploitation hautement profitable. ³⁸ Les bénéfices ne constituent pas le seul facteur entretenant l'intervention rwandaise, mais ils sont un facteur important et qui mérite bien plus d'attention.

Certains minimisent l'importance des influences rwandaises, en faisant remarquer que c'est aux Congolais que revient la responsabilité de résoudre leurs propres problèmes, et d'ailleurs qu'ils ont tendance à rejeter la faute trop facilement sur le Rwanda. En effet, il existe évidemment de nombreux facteurs qui alimentent la violence en RDC, et les Congolais et leur gouvernement en portent une grosse part de responsabilité. Mais cela ne change rien au fait que, s'il est possible de réduire l'influence négative des acteurs rwandais qui attisent et entretiennent le conflit, alors il faut le faire.

Les ONGI impliquées dans le plaidoyer international devraient s'engager plus sur cette question et mettre plus de pression sur les différents acteurs économiques et politiques concernés afin de réduire les gains qui reviennent à ces acteurs rwandais de l'intervention de leur pays. Un tel plaidoyer pourrait comporter notamment les actions suivantes :

- Encourager la MONUSCO et l'ONU de remplir leurs engagements précédents de lutte contre les industries illégales qui alimentent les conflits. Un des programmes prévus de la MONUSCO était un régime de contrôles ponctuels fréquents des camions en déplacement dans les zones minières près de la frontière, afin de vérifier les cargaisons et la documentation. Ces contrôles n'ont pas été menés de façon régulière. D'ailleurs une source a suggéré que la non mise en œuvre de ce régime était due à une pression politique sur le DOMP à New York de la part du gouvernement rwandais et de ses alliés.
- Plaider en faveur de sanctions ciblées plus efficaces sur les acteurs économiques impliqués.
- Suivre et débattre publiquement de processus, tels que celui du projet de loi Dodd-Frank aux États-Unis, qui tentent de dissuader les industries internationales d'acheter les ressources obtenues de façon illégale, en plaidant en faveur d'une application plus rigoureuse des conditions tout en cherchant en même temps à intégrer le concept de « ne pas nuire » à ces processus, dans le but

³⁷ Ibid

³⁸ Cette fuite combinée des ressources vers le Rwanda pourrait facilement se chiffrer à plus de 100 millions de dollars par an. Stearns minimise l'influence politique potentielle que cela représenterait, puisque ce montant reviendrait à moins de 2 % du PIB global du Rwanda, égal à 6 milliards de dollars. Mais la part du PIB ne donne pas une mesure exacte de l'influence économique ou politique du secteur. En effet, les efforts d'influence d'un secteur donné ont tendance à se concentrer exclusivement sur les décisions politiques qui le concernent le plus. Ceux qui profitent du trafic illégal de minerais congolais n'influencent peut-être pas d'autres aspects de la politique rwandaise, mais logiquement ils vont focaliser leur pression sur la politique envers les Kivus, pour produire un impact de loin disproportionné par rapport à leur chiffre d'affaires. À titre de comparaison, le secteur du pétrole aux États-Unis ne représente qu'un peu plus de 2 % du PIB national, pourtant son influence immense sur toute politique américaine le concernant ne fait pas de doute.

d'éviter un impact économique excessivement négatif pour les Congolais plus pauvres qui se trouvent impliqués dans ce commerce.³⁹

- En appeler à ce que les négociations régionales abordent la question de l'exploitation commerciale outrancière des conflits.
- Généralement, maintenir l'attention publique sur la question. Si des efforts considérables ont déjà été fournis, par de telles organisations que Global Witness, sans qu'on en voit toujours les fruits, la dynamique politique est constamment en mouvement. À l'heure actuelle, par exemple, suite au rapport du Groupe d'Experts des Nations unies et à la prise de Goma par le M23, les pressions sont plus fortes que jamais sur le Rwanda et l'Ouganda ; or, les leviers économiques constituent une source importante de pression.

4.5 Des approches à plus long terme – promouvoir les cercles vertueux

De nombreux interlocuteurs ont fait remarquer que, *in fine*, la communauté internationale ne pourra ni créer ni reconstruire l'État congolais. Elle ne pourra pas non plus inverser la véralité des hommes politiques et les dirigeants congolais ni la corruption endémique qui affecte chaque aspect de l'économie et du gouvernement. « *Les solutions doivent venir des Congolais* ».

Dans une certaine mesure il s'agit là d'un constat évident : il suffit de comparer les dimensions du problème au volume d'investissement international dans les solutions. La communauté internationale a beau dépenser quelques milliards de dollars par an sur le Congo : c'est un vaste pays dont la population de 70 millions d'habitants est éparpillée sur des milliers de villages à travers son territoire démesuré et dénué d'infrastructures. Les efforts internationaux consentis ne peuvent couvrir qu'une infime partie des besoins. Il n'y a pas, ou très peu, de stratégies internationales claires pour l'utilisation de la plupart de ces ressources, d'ailleurs il n'existe presque pas de bonnes pratiques établies en la matière. En effet, les interventions internationales en faveur de la consolidation de l'État, de l'État de droit, ou de la lutte contre la corruption, par exemple, n'ont eu que peu de succès jusqu'à présent.

Cependant, la communauté internationale, comme la communauté congolaise, a un engagement moral à faire valoir par rapport à la protection des civils. D'ailleurs, les acteurs congolais – de l'État ainsi que de la société civile – faillent également à cette responsabilité. « *Les solutions doivent venir des Congolais* » n'excuse pas les manquements de l'action internationale. Nous ne pouvons justifier de la sorte de n'apporter que d'infimes impacts sur des aspects mineurs du problème.

Plutôt, « *Les solutions doivent venir des Congolais* » devrait être l'un des objectifs clés de la stratégie internationale. Si dans le court terme, comme décrit ci-haut, la communauté internationale doit compenser les faiblesses d'acteurs congolais en maximisant le plaidoyer et la pression pour réduire les violences actuelles, en même temps elle doit appuyer ceux des acteurs congolais qui ont quelque chance de devenir une force plus efficace en faveur de la paix, en renforçant leur capacité de mobilisation et en les aidant à catalyser de nouvelles stratégies congolaises qui pourraient prendre racine au sein de la population générale.

En principe, cela est déjà en train de se faire : il s'agit de l'objectif affiché de nombreuses interventions d'appui à la consolidation de l'État proposées par la MONUSCO et divers autres

³⁹ Global Witness, une ONG basée à Londres, a accompli un travail considérable sur la question des responsabilités liées au commerce de minerais en situation de conflit. Voir par exemple <http://www.globalwitness.org/campaigns/conflict/conflict-minerals/democratic-republic-congo>.

acteurs bilatéraux. Analyser en profondeur l'impact de ces interventions, y compris l'ISSSS et le STAREC, dépasserait le cadre du présent rapport. Constatons seulement que ces interventions semblent présenter plusieurs faiblesses fondamentales : a) une tendance à chercher à faire trop de choses différentes, à « cocher les cases » et ensuite évaluer seulement le nombre d'activités menées plutôt que de se demander si elles ont eu un impact ou provoqué un changement véritable, b) des approches trop portées sur la promotion du changement à travers des acteurs souvent extrêmement corrompus et des systèmes dysfonctionnels dans le contexte d'une volonté politique de changement presque inexistante, c) une attention excessive à l'État, à l'exclusion d'autres structures de la société civile congolaise qui pourraient à l'avenir mobiliser la population du pays à réformer son propre État.

De nombreuses personnes interrogées ont été d'avis que les changements structurels nécessaires en RDC ne seront pas possibles tant que la classe politique congolaise actuelle restera au pouvoir, quelle que soit la quantité d'argent investie par la communauté internationale. La carrière, le pouvoir et les richesses de cette classe s'appuient sur le système actuel, et elle n'a dès lors aucun intérêt à le modifier. Au lieu de cela, elle peut compter sur sa capacité à mobiliser la peur, les clivages ethniques et le clientélisme pour se maintenir en place, comme elle le fait depuis toujours. Il est même assez probable que les politiques cherchent des moyens d'empocher encore plus d'argent grâce aux investissements consentis par la communauté internationale à l'action humanitaire et à la consolidation de l'État.

Cette analyse tend à indiquer que, pour promouvoir la protection et la résolution des conflits (les « solutions durables »), une approche plus porteuse des changements structurels à plus long terme qui s'imposent pourrait passer par une collaboration plus ciblée avec des acteurs civils non gouvernementaux. Une telle collaboration viserait à créer ou à appuyer un vaste mouvement ou alliance interethnique depuis la base afin de revendiquer le changement, la protection et la gouvernance renforcée et pour lutter contre la corruption, créant ainsi une masse critique qui aurait une influence sur le climat politique national.

4.6 Mobiliser la base en faveur de l'action : la société civile

Comment motiver, catalyser et appuyer des acteurs civils congolais pour mobiliser un mouvement capable de s'attaquer réellement aux problèmes du conflit et aux défis de la protection ? Comment est-ce que les acteurs internationaux peuvent contribuer à maximiser le potentiel de pacification et de protection d'un tel mouvement ? La section 3.5 précédente s'est penchée sur certaines des forces et faiblesses de la société civile actuelle. Il y a une tendance à se focaliser plus sur les faiblesses, de sorte que de nombreux acteurs internationaux ont fini par abandonner le partenariat ou la proche collaboration avec la société civile congolaise.

Si nous considérons qu'un changement en RDC requerra l'impulsion d'un mouvement de masse et de structures efficaces de la société civile, alors baser le choix d'appuyer ou non celle-ci sur le seul critère de sa « force ou faiblesse » serait manquer de vision. Nous devons décider que le verre est à moitié plein, et se mettre à l'œuvre. Ce qui est fort est à renforcer, ce qui est faible aussi. Les organisations internationales ne peuvent pas elles-mêmes mobiliser une revendication populaire congolaise en faveur du changement, mais en réfléchissant de façon stratégique elles peuvent cerner les possibilités d'une telle mobilisation et appuyer et protéger les organisations et individus

qui paraissent prometteurs à cet égard. Elles peuvent faciliter la tenue de discussions entre Congolais, et pourraient même participer aux débats.

La communauté humanitaire pourrait contribuer à ce processus en élargissant le champ de leur collaboration avec les forces de la société civile au-delà de la communauté des ONG professionnelles de « l'assistance ». Une attention particulière doit être portée sur ceux des acteurs de la société civile qui rassemblent différentes communautés ou régions, tels que les églises ou les structures traditionnelles interethniques comme Baraza La Wazee. Il y aura une certaine résistance à cela au sein de la communauté humanitaire. Pour certains, cela paraîtra trop « politique ». D'autres craindront d'être associés aux ambitions politiques des membres de Baraza La Wazee. D'autres encore verront toute association avec des responsables des églises comme une menace pour le caractère « laïque » de leur organisation. Il y aura moyen cependant de surmonter toutes ces craintes, surtout puisque le type de collaboration envisagée n'implique pas forcément une action très publique ni des engagements financiers.



Les organisations humanitaires pourraient faire plus pour encourager et appuyer les efforts de pacification des églises. Le personnel humanitaire profite déjà des possibilités de logement offertes parfois par les églises dans ses zones rurales de déplacement et d'intervention, et entretiennent des relations avec les prêtres et d'autres collaborateurs des églises dans ces zones. Il serait possible d'élargir le champ de ces relations pour inclure des discussions privées régulières sur la manière de rendre plus complémentaires les approches du conflit de chacun. Des discussions discrètes similaires pourraient se tenir au niveau provincial, par exemple avec les Commissions Justice et Paix ou d'autres activistes engagés de l'église. Les humanitaires pourraient mettre leur importante capacité logistique à disposition de ces activistes pour leurs déplacements dans les zones enclavées. Lorsqu'ils se rendent dans des territoires insécurisés, des membres du personnel international et des véhicules de l'organisation pourraient les accompagner. Puisque les organismes humanitaires et l'église ont un même intérêt à protéger l'identité indépendante de chacun, des solutions pourraient être trouvées à cet égard.

Il s'agit là d'un exemple purement hypothétique. Par rapport à chaque acteur de la société civile qui pourrait avoir une influence positive pour mobiliser l'action à la base en faveur de la paix et de la protection, les organismes humanitaires devraient entamer une réflexion commune créative sur des moyens d'encouragement et de soutien à mettre en œuvre sans compromettre ni leur identité ni leur travail propres. Évitions les réactions irréflechies du genre « nous ne collaborons pas avec ce type d'organisation ». Il y a généralement une solution, si nous trouvons l'action justifiée.

Une autre forme de mobilisation recommandée par plusieurs personnes interrogées a été d'encourager une plus grande implication des femmes dans les efforts en faveur d'un changement politique. Dans d'autres pays, comme par exemple le Libéria, l'expérience a montré que les femmes peuvent utiliser les gestes symboliques et la mobilisation de masse pour dépasser les attitudes traditionnelles au sujet du conflit et de la violence afin de mettre les acteurs armés sous pression pour changer de comportement.⁴⁰ La communauté internationale a reconnu au plus haut niveau le


⁴⁰ Voir par exemple la vidéo « Pray the Devil back to Hell », qui décrit l'influence de la mobilisation des femmes dans les efforts pour mettre fin au conflit au Libéria. <http://praythediabacktohell.com>

besoin de renforcer le rôle unique et important des femmes dans les efforts de pacification.⁴¹ Par exemple, les interventions d'International Alert font un investissement important dans des efforts pour rehausser le rôle politique de la femme sur le plan communautaire et national. Si actuellement il ne semble pas y avoir de mouvement féminin de masse en faveur de la réduction des conflits en RDC, toute stratégie de mobilisation plus large devra veiller à assurer la participation des femmes au plus haut niveau pour saisir ces possibilités.

4.7 Des processus de dialogue nationaux

L'une des propositions concrètes les plus importantes, évoquée par plusieurs interlocuteurs, est de convoquer un Dialogue national qui rassemblerait les acteurs clés – surtout ceux de la société civile et de l'État – pour discuter des causes du conflit et des solutions à apporter, en encourageant chacun à dépasser les logiques axées sur l'appartenance ethnique. Par exemple, Alexis Bouvy et Maria Lange de chez International Alert proposent « un processus de dialogue structuré depuis la base... partant des territoires... retravaillé au niveau provincial (les Kivus et le district d'Ituri) puis complété par un dialogue national ». ⁴² Un tel processus mérite d'être soutenu par les organismes internationaux, puisqu'il requerra d'importantes ressources ainsi qu'un effort logistique et une protection politique.

À une échelle moins ambitieuse, d'autres mesures sont également fondamentales pour promouvoir un meilleur dialogue entre les acteurs de la société civile et de l'État. Les premiers ont besoin d'espaces leur permettant d'élaborer et de présenter leurs propositions de solutions aux derniers, mais ce processus doit également générer suffisamment de pression populaire pour susciter un certain degré de volonté politique en faveur des changements à opérer de la part des acteurs de l'État.



Actions pratiques : Les organisations humanitaires ainsi que d'autres ONG internationales et associations de la société civile nationale pourraient fournir un appui plus important aux efforts de promotion des processus de

Il faudra aussi, sans doute de façon plus discrète et prudente, plus d'initiatives de dialogue entre les acteurs de la société civile et la direction des groupes armés.

⁴¹ La résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU compte parmi de nombreux instruments internationaux visant à entériner et à promouvoir cette reconnaissance.

⁴² Ending the Deadlock, Towards a new vision of peace in eastern DRC, International Alert, sept. 2012, p.8

5 Conclusions

La violence chronique et extrême à l'Est de la RDC pose un très grand défi aux approches traditionnelles humanitaires de « réponse d'urgence ». L'appareil humanitaire a acquis une certaine permanence dans la région, répondant depuis plus de deux décennies aux besoins des victimes de multiples vagues de déplacement de populations et de cycles de violence récurrents, alors que pendant ce temps les efforts pour modifier la dynamique de conflit sous-jacente se sont montrés insuffisants et inefficaces.

Si cette assistance d'urgence aux victimes est évidemment essentielle, la grande question pour les organismes qui investissent d'importantes ressources dans l'aide à la population de l'Est du Congo est de savoir si la distribution globale de ces ressources est suffisamment équilibrée : un accent suffisant est-il mis sur la résolution des problèmes à long terme ? Selon les arguments présentés dans le présent rapport, la réponse est négative : ni le niveau de ressources investies, ni la qualité de la réflexion stratégique, ne sont suffisants par rapport à la résolution de problèmes à plus long terme. La communauté humanitaire, qui représente une part si importante des investissements consentis, doit mieux assumer ses responsabilités par rapport à ce déséquilibre.

Les organisations humanitaires sont très bien placées pour affronter ce défi. Plusieurs d'entre elles ont déjà pris un engagement institutionnel envers la protection, les approches basées sur les droits et les solutions durables à long terme. Ces organismes devraient adapter et rééquilibrer leur portefeuille d'interventions face au conflit dans le sens d'un plus grand impact sur la résolution des problèmes dans la durée.

Le modèle d'analyse suivant peut aider à relever ce défi :

- Distinguer les activités ayant un impact de réduction ou de prévention des conflits, de celles servant principalement à réduire la souffrance des victimes d'exactions.
- Accorder la priorité aux activités les plus susceptibles d'avoir un impact stratégique sur les niveaux de conflit et de violence. Considérer le volume de ces activités qui sera nécessaire pour apporter un changement, et canaliser les ressources vers un éventail d'actions plus limité afin d'obtenir un impact mesurable.
- Se concentrer sur les actes de violence armée létales ou traumatisantes les plus susceptibles de provoquer la déstabilisation et le déplacement de populations à grande échelle. Analyser ce qui motive la violence dans chaque cas de figure (autodéfense, haine interethnique basée sur des traumatismes précédents, gain économique, avantages politiques ou de réputation, atrocité comme arme de guerre psychologique, ...). Analyser les coûts potentiels pour les auteurs (risque de se faire prendre ou d'être poursuivi en justice, perte de réputation ou d'appui politique, pressions sociales ou religieuses, réduction d'accès aux gains économiques, ordre de la hiérarchie, ...). Ensuite, cibler les stratégies afin de réduire les motivations et d'augmenter le coût de la violence.
- Identifier les cercles vicieux servant à attiser les conflits, ainsi que les cercles vertueux pouvant les atténuer. Élaborer des stratégies capables de rompre la boucle de rétroaction des cercles vicieux et de renforcer celle des cercles vertueux.

- Encourager la discussion collective avec des partenaires dans le but d’inspirer des approches plus proactives et optimistes de l’analyse et de l’action.

La communauté internationale doit remettre fondamentalement en question certaines des hypothèses qui sous-tendent ses actions, surtout les suivantes :

- La foi excessive dans les approches armées de protection de la MONUSCO et des FARDC est fondée sur une série de mythes et de stéréotypes plutôt que sur des résultats empiriques. Étant donné l’importance du rôle de protection de ces acteurs ainsi que leur impact sur l’action humanitaire, les organisations humanitaires devraient appuyer (et demander également aux bailleurs de fonds d’appuyer) une évaluation intensive, objective et indépendante de l’impact net de l’action militaire de ces deux entités en termes de réduction des abus contre la population civile.
- La définition excessivement large de la « protection » retenue par la communauté humanitaire recouvre une telle diversité d’objectifs et d’activités qu’elle a tendance à faire perdre de vue la nécessité d’agir en priorité pour prévenir les pires abus et pour influencer les auteurs.
- Les craintes et stéréotypes courants au sein de la communauté humanitaire selon lesquels le plaidoyer est « trop politique » ou « trop sensible » empêchent celle-ci de prendre toute une gamme d’actions de plaidoyer efficaces qui sont pourtant en adéquation totale avec l’engagement humanitaire envers la protection et ne posent pas de grande menace à l’accès ou à la sécurité humanitaires.

Il existe diverses actions pratiques à mettre en place sur terrain pour accroître l’impact stratégique de protection des acteurs internationaux, et surtout de la communauté humanitaire :

- Les organisations internationales devraient maximiser leur présence terrain, leur visibilité et leur contact avec les acteurs armés. La présence et la visibilité ont une influence permanente subtile sur le comportement des acteurs armés envers la population civile. En revanche, les communautés enclavées qui ne reçoivent pas de visites des organisations internationales ont tendance à être plus vulnérables.
- Les visites de terrain visant principalement la prestation de service ou d’autres interventions peuvent comporter un élément de « présence protectrice », de visibilité volontaire ou de communication diplomatique.
- L’UNICEF et ses partenaires doivent adapter le programme RRMP pour inclure une évaluation explicite des besoins de protection, ainsi que des causes des violences et des abus. Dès lors, les rapports de MSA et les interventions RRMP qui se baseraient sur de telles évaluations pourraient également comprendre des actions et des recommandations visant à réduire les conflits et à changer le comportement des acteurs armés, par des interventions communautaires et un plaidoyer de suivi.
- Les organismes internationaux, individuellement et collectivement, doivent élaborer des stratégies de plaidoyer ciblant différents acteurs armés au niveau local (les FARDC, le M23 et d’autres). Ils devront coordonner ces approches de plaidoyer avec d’autres organisations et

former leur personnel à leur mise en œuvre. Ils devront renforcer leur personnel de plaidoyer à cette fin. Une volonté de cibler une pression de plaidoyer sur des acteurs régionaux intervenants dans le conflit, tels que le Rwanda et l'Ouganda, doit faire partie de ces stratégies.

- Les acteurs humanitaires sur le terrain doivent s'entretenir de façon régulière avec les commandants des forces et groupes armés. Il faudrait que ceux-ci en viennent à s'attendre à ce que les acteurs humanitaires leur rendent visite pour discuter, explicitement ou implicitement, de leur comportement envers les populations civiles (et pas seulement de la question de l'« accès »).
- Le plaidoyer des organismes internationaux doit aborder de façon plus ouverte les moteurs clés du conflit, même si ces questions ne font pas partie explicitement des interventions actuelles de l'organisation. Les ONGI doivent exiger un plaidoyer beaucoup plus robuste de la part de la MONUSCO et d'autres acteurs multi- et bilatéraux.
- Il faudrait en particulier que des voix bien plus fortes s'élèvent d'un groupe plus large d'organisations pour en appeler à des progrès dans la lutte contre l'impunité en matière des violations des droits de l'Homme. Des déclarations publiques sur les violations de ces droits sont en adéquation totale avec les approches fondées sur les droits ainsi que les engagements en faveur du droit international, devenus courants parmi les organisations humanitaires. Tout comme celles-ci ont pris l'habitude de faire des déclarations publiques sur le genre et les violences sexuelles, le fait d'évoquer d'autres formes d'abus et l'impunité des auteurs devrait être considéré comme quelque chose de normal, hors du champ de la controverse et de la politique.
- De la même manière, les acteurs internationaux doivent faire plus pour insister et mettre une pression sur les intérêts économiques qui sous-tendent l'ingérence régionale. Cela pourrait impliquer notamment une pression sur la MONUSCO pour prendre des mesures plus robustes afin de contrôler les flux de ressources obtenues illégalement, un appui aux sanctions économiques ciblées ainsi qu'un plaidoyer sur le besoin d'inclure la question de l'exploitation des ressources dans tout processus de négociation autour du conflit.
- Les organisations nationales et internationales doivent élargir le champ de leurs interventions locales de gestion des conflits. Ces efforts devront aborder les tensions interethniques, moteurs du conflit. Le champ d'action des efforts de gestion des conflits ou de développement communautaires pourrait être élargi pour intégrer l'élaboration de stratégies de protection communautaires.
- La mobilisation des efforts de la société civile au sens large pour contrer le conflit et la violence nécessite plus d'appui international. Les ONGI devraient notamment établir des relations de partenariat avec les acteurs les plus importants de la société civile, tels que les églises, en appuyant les demandes de ceux-ci et de tant d'autres en faveur d'un processus de dialogue national pour mettre fin aux conflits et s'attaquer à leurs causes.

Ce rapport a notamment pour objectif de susciter un débat parmi les organisations humanitaires et leurs partenaires afin de créer une dynamique susceptible de renforcer l'impact de protection. Les

processus évoqués nécessitent de garder l'esprit ouvert, en écartant toute conception étroite ou rigoriste de ce qui constitue « nos activités normales ». Certes, la RDC présente un enjeu exceptionnel unique, mais si les défis qu'elle présente inspirent une plus grande créativité et une réflexion à plus long terme, alors les stratégies élaborées pour y faire face seront d'une grande utilité pour les humanitaires et tous ceux qui travaillent sur les conflits dans le monde entier.

Annexe 1 : Méthodologie

Ce rapport a été commandité par NRC au mois d'octobre 2012 ; une visite de terrain en RDC a été effectuée sur cette base au mois de novembre. Sur base des termes de référence, la recherche a porté sur les stratégies de protection non armées dans d'autres conflits ainsi que sur une analyse détaillée des options disponibles en RDC. Les étapes de la recherche étaient donc les suivantes :

Un examen de la documentation avant, pendant et après la recherche de terrain :

- Documents, livres et sources sur Internet ayant trait aux stratégies non armées dans d'autres pays.
- Documents, livres et sources sur Internet analysant le contexte de l'Est de la RDC.
- Autres documents fournis par NRC en RDC.

Entretiens téléphoniques avant et après la recherche sur terrain, notamment cinq experts sur les stratégies non violentes ayant connaissance de stratégies non armées mises en place dans d'autres contextes, un expert de la RDC, et des membres du personnel de NRC.

Entretiens menés en RDC (à Kinshasa, à Goma, à Béni et au Sud Lubero). Pour des raisons de sécurité et de confidentialité les noms de personnes ne seront pas repris ici ; notons simplement qu'il s'agissait notamment des représentants et organismes suivants :

- Sept experts externes sur les approches non violentes et la RDC.
- Douze organisations non gouvernementales congolaises.
- Un représentant de l'église catholique.
- Des visites d'une journée à des réunions de deux groupes de gestion des conflits communautaires (ICLA) au Sud Lubero.
- Neuf représentants d'agences membres de l'équipe de pays des Nations unies (UNHCR, OCHA, UNICEF, PAM) ou de leurs programmes à Kinshasa, Goma et.
- Six représentants de divers bailleurs de fonds gouvernementaux de l'Europe et des États-Unis.
- Dix représentants de différentes branches de la MONUSCO (entre autres militaire, JMAC, Planification stratégique, G-2, Affaires civiles et Bureau conjoint des Droits de l'Homme).
- Six représentants d'ONG internationales (NRC non compris).
- Divers membres du personnel de NRC.

Formations considérées comme des éléments de recherche : En plus des entretiens menés auprès des chefs de bureau de NRC en RDC ainsi que certains chefs de programme, l'auteur a animé des ateliers auxquels ont participé 40 membres du personnel de NRC à et à Goma, et qui ont également dégagé des éléments importants pour la recherche.

Recherches et expériences pratiques antérieures de l'auteur : Finalement, cet étude a puisé dans les expériences précédentes de terrain, de recherche et d'élaboration de documents en matière de protection et des droits de l'Homme de l'auteur, ainsi que ses expériences en tant que chercheur et formateur sur la protection en RDC. M. Mahony est notamment l'auteur d'un livre publié en 2006, Proactive Presence: Field strategies for civilian protection, basé sur une étude globale des meilleures pratiques de protection développées par des missions de terrain internationales en zone de conflit, et qui est devenue une ressource fondamentale pour une série de programmes de formation en

protection des Nations unies et d'ONG humanitaires. En 2010, M. Mahony a été chargé de mener une analyse de l'impact de protection du Bureau conjoint des Droits de l'Homme de la MONUSCO en RDC, et ensuite d'animer des formations sur la protection et la planification stratégique à la section Affaires civiles de la mission.

Annexe 2 : Bibliographie sélective

- Ackerman, Peter, et Jack DuVall. *A Force More Powerful: A Century of Nonviolent Conflict*. New York: St. Martin's, 2000. Imprimé.
- Anderson, Mary B. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace--or War*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999. Imprimé.
- Anderson, Mary B., et Lara Olson. *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*. Cambridge, MA (130 Prospect St., Suite 202, Cambridge, MA 02139): Collaborative for Development Action, 2003. Imprimé.
- Anderson, Shelley "We wanted peace': African Women's Initiatives for Peace" dans Meyer, Matt, et Elavie Ndura-Ouédraogo. *Seeds of New Hope: Pan-African Peace Studies for the 21st Century*. Trenton, NJ: Africa World, 2009. Imprimé.
- Autesserre, Séverine. *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge UP, 2010. Imprimé.
- Baaz, Maria Eriksson, et Maria Stern. "Making Sense of Violence: Voices of Soldiers in the Congo (DRC)." *The Journal of Modern African Studies* 46.01 (2008): n. pag. Imprimé.
- Bouvy, Alexis et Maria Lange, Ending the Deadlock: Towards a new vision of peace in eastern DRC, London: International Alert, septembre 2012.
- Chenoweth, Erica, et Maria J. Stephan. *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. New York: Columbia UP, 2011. Imprimé.
- De Koning, Ruben, *Conflict minerals in the Democratic Republic of the Congo: Aligning Trade and Security Interventions*, Stockholm: SIPRI Policy Paper, juin 2011.
- De Koning, Ruben, Doris Capistrano, Yurdi Yasmi, et Paolo Cerutti, *Forest-Related Conflict Impact, Links, and Measures to Mitigate*, Washington, DC: Rights and Resources Initiative, 2008.
- ECCP, *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from around the World*. Utrecht, Pays-Bas: Centre européen pour la Prévention des Conflits, en collaboration avec le International Fellowship of Reconciliation and the Coexistence Initiative of State of the World Forum, 1999. Imprimé.
- Galama, Anneke, et Paul Van Tongeren. *Towards Better Peacebuilding Practice: On Lessons Learned, Evaluation Practices and Aid & Conflict*. Utrecht: Centre européen pour la Prévention des Conflits, 2002. Imprimé.
- Garrett, Nicholas, Sylvia Sergiou, et Koen Vlassenroot. "Negotiated Peace for Extortion: The Case of Walikale Territory in Eastern DR Congo." *Journal of Eastern African Studies* 3.1 (2009): 1-21. Imprimé.
- Global Witness, *Coming Clean: How supply chain controls can stop Congo's minerals trade fuelling conflict*, Londres, Global Witness, mai 2012.

- Gouzou, Jerome, Study on the role of Civil Society in Governance Processes in the Democratic Republic of Congo (DRC), CARE, juin 2012.
- Manuel pour la Protection des Déplacés internes*. Genève : Global Protection Cluster Working Group, 2007. Imprimé.
- Haver, Katherine, Self-protection in conflict: Community strategies for keeping safe in the Democratic Republic of Congo, DRC : Oxfam GB, avril 2009.
- Hoffman, Claudia, Reasoning with Rebels, International NGOs approaches to engaging armed groups, Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012. www.swp-berlin.org
- Holt, Victoria K., et Tobias C. Berkman. *The Impossible Mandate?: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2006. Imprimé.
- Human Rights Watch. *Slaughter among Neighbors: The Political Origins of Communal Violence*. New Haven: Yale UP, 1995. Imprimé.
- Comité permanent inter-agences. *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*. New York: UNICEF, pour le compte du Comité permanent inter-agences, 2002. Imprimé.
- Laurie Nathan, “The Four Horsemen of the Apocalypse: The structural causes of crisis and violence in Africa”, dans Meyer, Matt, et Elavie Ndura-Ouédraogo. *Seeds of New Hope: Pan-African Peace Studies for the 21st Century*. Trenton, NJ: Africa World, 2009. Imprimé.
- Mahony, Liam. *Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection*. Genève : HD, Centre for Humanitarian Dialogue, 2006. Imprimé.
- Mamdani, Mahmood. *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton, NJ: Princeton UP, 2001. Imprimé.
- Mancini-Griffoli, Deborah, and André Picot. *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*. Genève, Suisse : Centre for Humanitarian Dialogue, 2004. Imprimé.
- McHugh, Gerard, and Manuel Bessler. *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*. New York : Nations unies, 2006. Imprimé.
- Mekenkamp, Monique, Paul Van Tongeren, et Hans Van De Veen. *Searching for Peace in Africa: An Overview of Conflict Prevention and Management Activities*. Utrecht: European Platform for Conflict Prevention and Transformation, 1999. Imprimé.
- Meyer, Matt, et Elavie Ndura-Ouédraogo. *Seeds of New Hope: Pan-African Peace Studies for the 21st Century*. Trenton, NJ: Africa World, 2009. Imprimé.
- Minear, Larry, et Hazel Smith, eds. *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft*. Tokyo: United Nations UP, 2007. Imprimé.

- Morvan, Hélène et Jean-Louis Kambale Nzweve, *SMALL STEPS TOWARDS PEACE: Inventory and analysis of local peace practices in North and South Kivu, DRC* : International Alert, novembre 2010.
- Nash, Roger, *An Independent and Courageous Spokesman? NRC and the dilemmas in Sri Lanka, 2009*, Oslo: Norwegian Refugee Council, 2012. (Rapport interne rédigé pour NRC par Fieldview Solutions.)
- Ndura-Ouédraogo, Elavie, Matt Meyer, et Judith Atiri. *Seeds Bearing Fruit: Pan-African Peace Action for the Twenty-first Century*. Trenton, NJ: Africa World, 2011. Imprimé.
- Nest, Michael Wallace., François Grignon, et Emizet F. Kisangani. *The Democratic Republic of Congo: Economic Dimensions of War and Peace*. Boulder, CO : Lynne Rienner, 2006. Imprimé.
- OCHA. *Manual on Field Practice in Internal Displacement*. New York: Inter-Agency Standing Committee Working Group, 1999. Imprimé.
- Petrasek, David. *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*. Versoix : Conseil international sur les politiques des droits humains, 2000. Imprimé.
- Raeymaekers, Timothy, *The Power of Protection: governance and transborder trade on the Congo - Ugandan Frontier*. Mémoire présenté à l'Université de Gand, année académique 2006-2007.
- Sharp, Gene. *The Politics of Nonviolent Action*. Boston : P. Sargent, 1973. Imprimé.
- Shawcross, William. *Deliver Us from Evil: Peacekeepers, Warlords, and a World of Endless Conflict*. New York : Simon & Schuster, 2000. Imprimé.
- Slim, Hugo, et Andrew Bonwick. *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. Oxford : Oxfam, 2005. Imprimé.
- Slim, Hugo. *Killing Civilians*. Londres : Hurst, 2007. Imprimé.
- Stearns, Jason, *From CNDP to M23: The evolution of an armed movement in eastern Congo*. Nairobi: Rift Valley Institute - Usalama project, novembre 2012.
- Tandon, Yash, "Root Causes of Peacelessness and Approaches to Peace in Africa", dans Meyer, Matt, et Elavie Ndura-Ouédraogo. *Seeds of New Hope: Pan-African Peace Studies for the 21st Century*. Trenton, NJ : Africa World, 2009. Imprimé.
- Conseil de Sécurité des Nations unies, *Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo*. ONU S/2002/1146.
- Nations unies, *Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*, New York: United Nations, novembre 2012.
- Van Damme, Steve, *Commodities of War: Communities speak out on the true cost of conflict in eastern DRC*, Oxford: Oxfam International, novembre 2012. www.oxfam.org.

De nombreux autres documents internes fournis par le programme RDC de NRC

Pages web consultées :

www.nrc.no: Norwegian Refugee Council

www.newtactics.org: New Tactics in Human Rights

www.cdainc.com: Collaborative Learning Projects

www.Nonviolentpeaceforce.org: Nonviolent Peaceforce

... et bien d'autres