

# Rapport de l'évaluation finale

## des deux projets pilotes de stabilisation en RDC, dits IRF



« Amani Ni Njia Ya Maendeleo  
La paix est la voie du  
développement » à Mambasa  
en Ituri

« Projet intégré  
de stabilisation du Nord Kalehe  
en Province du Sud Kivu »



Février 2017

Florence Ferrari  
Eddy Balemba  
Grégoire Ngalamulume

## 1. Sommaire

1.	Sommaire .....	2
2.	Liste des abréviations.....	3
3.	Résumé Exécutif.....	4
4.	Introduction .....	11
4.1.	Contexte et objectif de l'étude .....	11
4.2.	Objet de l'évaluation.....	11
4.3.	Méthodes utilisées dans l'évaluation .....	12
4.4.	Contraintes et limites de l'étude menée .....	13
5.	Examens des performances du projet Amani ni njia ya maendeleo .....	14
5.1.	Pilier 1 : Dialogue démocratique.....	14
5.2.	Pilier 2 : Restauration de l'autorité de l'Etat.....	22
5.3.	Pilier 3 : Réinsertion, réintégration et relance économique.....	26
6.	Examen des performances du projet 2 : Projet Intégré de Stabilisation du Nord Kalehe .....	31
6.1.	Pilier dialogue démocratique.....	31
6.2.	Pilier restauration de l'autorité de l'Etat .....	37
6.3.	Pilier retour, réintégration et relance économique.....	41
7.	Analyse comparative des deux projets et enseignements tirés .....	46
8.	Conclusions et recommandations.....	49
9.	Annexes du rapport d'évaluation .....	56

## 2. Liste des abréviations

ACIAR : Appui à la Communication Interculturelle et à l'Autopromotion Rurale  
 ADMR : Action pour le Développement des Milieux Ruraux  
 AFEDEM : Appui aux Femmes Démunies et Enfants Marginalisés  
 AGR : Activité Génératrice de Revenu  
 APC : Action pour la Paix et la Concorde  
 APEC : Action pour la Protection l'enfant au Congo  
 AVUDS : Action des Volontaires Unis pour le Développement et la Sante  
 CAD : Contribution de l'Agriculture au Développement  
 CCSP : Comité de Contrôle de Séjour et de Passage  
 CDM : Centre de Dialogue et de Médiation  
 CEP : Champ Ecole Paysan  
 CFI : Commission Foncière de l'Ituri  
 CLE : Comité Local d'Eveil  
 CP/CGCD : Comités de Pilotage des Conseil de Gouvernance de Conservation et Développement  
 CRSM : Comité de Réhabilitation du Sinistré dans Milieu  
 CTS : Comité Technique de Suivi  
 CTC : Comité Technique Conjoint  
 FAO: Food and Agriculture Organization  
 FEC : Fédération des Entreprises du Congo  
 FARDC : Forces Armées de la République Démocratique du Congo  
 IDHE : Innovations pour les Droits de l'Homme et l'Environnement  
 IPAPEL : Inspection Provinciale Pêche, Agriculture et Elevage  
 IRF: Immediate Response Facility  
 ISSSS : Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la stabilisation  
 MUSO : Mutuelle de Solidarité  
 OB : Organisation de Base  
 OIM : Organisation Internationale pour les Migrations  
 OP : Organisations de Producteurs  
 OPJ: Officier de Police Judiciaire  
 PBSO: United Nations Peacebuilding Support Office  
 PBF: Peacebuilding Fund  
 PNC: Police Nationale Congolaise  
 PNUD : Programme des Nations Unie pour le Développement  
 PRODOC : Document de programme  
 RFO : Reserve de Faune à Okapis  
 RDC : République Démocratique du Congo  
 STAREC : Programme de Stabilisation et de Reconstruction du Gouvernement de la RDC  
 SAESCAM : Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining  
 UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, les Sciences et la Culture  
 UAS (ou SSU) : Unité d'Appui à la Stabilisation  
 UCC : Unité Conjointe de Coordination

### 3. Résumé Exécutif

Les deux projets IRF mis en œuvre entre décembre 2014 et août 2016 grâce à un financement de PBSO<sup>1</sup>, sur l'axe Mambasa-Epulu-Niania en Ituri pour l'un, et dans les Hauts Plateaux de Kalehe pour l'autre, ont reçu la tâche lourde et passionnante d'être les pionniers dans la mise en œuvre de l'approche de stabilisation de l'ISSSS révisée.

L'ISSSS comprend cinq piliers, dont seuls trois étaient mis en œuvre dans les projets : dialogue démocratique, restauration de l'autorité de l'Etat et retour, réinsertion et relance économique. L'ISSSS révisée veut, selon sa propre formulation, renforcer les capacités et les responsabilités mutuelles de l'Etat et des populations afin de leur permettre de traiter conjointement les principaux moteurs de conflits.

Les deux projets ont été conçus de façon différente, avec une implication plus (Kalehe) ou moins (Mambasa) grande des acteurs ensuite chargés de leur mise en œuvre. Le contexte des zones choisies est caractérisé par la présence de longue date (Kalehe) ou plus récente (Mambasa) de tensions liées à divers facteurs (ethnique, foncier, économique, minier, environnemental, présence de groupe armés, etc) aboutissant à un climat d'insécurité plus ou moins tendu, qui a parfois limité la mise en œuvre des activités et leur suivi (pour Kalehe davantage que pour Mambasa). Les zones cibles sont assez éloignées des capitales provinciales et d'accès relativement difficile (surtout pour Kalehe). Dans les deux zones les groupes armés sont actifs, l'exploitation des ressources minières un enjeu, et les interventions en soutien à la population assez réduites. Les consortiums de mise en œuvre ont réuni un nombre important d'acteurs (5 agences et 7 structures locales en Ituri ; 3 agences et 5 structures locales au Sud Kivu), et des montants assez conséquents ont été mis à disposition (5.046.211 USD pour Mambasa ; 3.623.986 USD pour Kalehe) dans une période relativement courte (respectivement 21 mois et 20 mois).

La pertinence de l'approche ISSSS et des piliers d'interventions prévus est unanimement reconnue. Les objectifs visés sont à la hauteur de la qualité de la vision, très ambitieux, voir prétentieux. Les théories du changement ont globalement démontré leur pertinence<sup>2</sup>, et la mise en œuvre a permis d'identifier des aspects de l'approche à renforcer.<sup>3</sup> Un des défis, dès la planification, a résidé dans le développement d'une approche cohérente, qui soit en mesure d'amener la situation actuelle, par une intervention holistique, structurée et de qualité, à la situation visée. Les activités et les produits prévus se rapportent effectivement aux besoins, et ont permis la réalisation de plusieurs résultats et de premiers changements, parmi lesquels peuvent notamment être retenus : (1) la contribution au rétablissement de la communication et des relations, et progressivement d'une certaine confiance,

---

<sup>1</sup> Complété pour l'IRF Mambasa par un financement de l'Ambassade de Norvège sur le volet agriculture avec la FAO.

<sup>2</sup> La sensibilisation peut changer les perceptions et les pratiques (notamment en ce qui concerne les droits des femmes), le dialogue peut réduire les tensions (ex interethniques), l'appui à la police peut améliorer les perceptions d'accès à la police par la population, etc.

<sup>3</sup> Par exemple en ce qui concerne le processus de dialogue (inclusif, développant une vision long terme, endossé par les autorités) et l'engagement de l'Etat dans certains aspects (cf. p.18 du Document de Programme de Kalehe « Engagement de l'Etat et conditionnalités »)

entre des parties qui avaient rompu tout lien, (à Mambasa la RFO et les communautés vivant dans et aux abords de la RFO ; dans les Hauts Plateaux de Kalehe les différentes ethnies vivant sur place) ; (2) l'appréciation de la population de certaines petites améliorations du côté de l'Etat, comme par exemple des pratiques moins brutales de la part de la police et une présence un peu plus importante en effectifs ; (3) les très belles réussites d'une partie des AGR soutenues par les projets et le grand intérêt pour la dynamique créée autour des MUSO. Il est malgré tout trop tôt pour constater une transformation effective des conflits, une résolution des problèmes clés et une réalisation pleine et entière des objectifs. Cela est en partie dû au fait que pour transformer des situations conflictuelles qui durent depuis longtemps, et pour construire de la confiance, il faut du temps.

L'efficacité des projets peut être considérée sous différents angles : dans la majorité des cas il a effectivement été travaillé à la réalisation des produits prévus. La plupart des activités planifiées, dans leur version prévue ou revue à la baisse<sup>4</sup>, a été mise en œuvre. La réalisation des activités a rencontré quelques difficultés surtout dans le pilier restauration de l'autorité de l'Etat, car des aspects importants dépendaient directement d'une action indispensable de l'Etat qui n'a pas, ou pas suffisamment été réalisée. Egalement, le pilier dialogue a parfois été amputé de certains de ses aspects, notamment à Kalehe où sa mise en œuvre a été trop peu stratégique. Bien qu'ayant déjà pu atteindre des résultats intéressants (cf partie sur l'impact), il n'a pas encore pu créer une dynamique de fond visant à traiter l'ensemble des problèmes, et cela paraît principalement lié à des faiblesses de la démarche initiale. Des séries d'ateliers ont été réalisés, mais avec une participation réduite de la population et des autorités<sup>5</sup>, et un suivi trop léger et peu d'exploitation des résultats. A Mambasa, le processus, plus cohérent, a créé une dynamique collective et large de discussion et concertation, et a abouti à des engagements de différentes parties, qui restent toutefois à mettre en œuvre, et la population reste donc en attente. Comme un bénéficiaire l'a exprimé à Mambasa « *Si les recommandations ne sont pas mises en œuvre bientôt, on va pas dire que le projet n'a rien fait, mais presque.* » Malgré une grande participation, le projet y a impliqué de façon encore trop limitée les jeunes, les démobilisés, les orpailleurs, et les groupes armés, alors qu'ils sont des acteurs clés. Le dépassement du niveau produit et le travail sur les aspects liés aux objectifs, voir aux résultats a été assez difficile du fait d'une stratégie globale de mise en œuvre limitée. Suite à des documents de base parfois peu explicites, des difficultés de compréhension de ce qui était envisagé initialement dans les documents de projets se sont parfois posées.<sup>6</sup>

L'efficacité en termes de temps a été globalement bien gérée au niveau de l'IRF Kalehe, qui a commencé la mise en œuvre dès la date de lancement du projet, bien que certaines activités réalisées

---

<sup>4</sup> Par exemple à Mambasa : annulation de la route, déploiement d'agents converti en recyclage, réduction du nombre de policiers visés, réduction du nombre d'antennes de la CFI, etc ; à Kalehe : réduction du nombre de bâtiments de quatre à trois, recrutement des policiers transformé en redéploiement, etc.

<sup>5</sup> Il faut ici distinguer les autorités coutumières (chefs de groupement, chef de chefferie) qui ont peu participé, des CPEA (chef de poste d'état administratif qui ont eu été davantage impliqués) et des autorités administratives d'un niveau supérieur (territoire, Province) qui ont moyennement été actifs dans la dynamique. Si l'inclusion des CPEA est très positive, elle n'est pas suffisante car d'une part les autorités coutumières ont un pouvoir et une emprise bien spécifique sur la population (que les CPEA) ont moins, d'autre part le conflit entre les cinq collines (et les conflits ethniques dans une autre mesure) voient les autorités coutumières être en première ligne dans ces conflits, et enfin la position même des CPEA n'est plus vraiment reconnue officiellement par les textes congolais.

<sup>6</sup> Par exemple les activités liées au foncier (outre la médiation)

en fin de projet<sup>7</sup> auraient gagné à l'être plus tôt. Par contre le démarrage a été plus lent à Mambasa, où les recrutements des agences ont pris parfois plusieurs mois, ce qui a amené la majorité des activités à ne commencer que 3/4 mois après le début du projet. L'efficacité financière a été difficile à évaluer car peu de données claires et précises ont pu être collectées, cela notamment dû au fait qu'aucun suivi financier n'a été effectué par le bailleur. A ce sujet le bailleur a fait valoir que (1) le système même des projets PBF prévoit « *que la gestion financière de ceux-ci est de la responsabilité des agences des N.U. selon leurs propres règles, qui exigent la transparence et la bonne gestion des fonds ; (2) le PBF exige un rapport financier annuel, soumis par les agences directement à l'agent administratif du PBF, le Multi-Partner Trust Fund Office* ». Malheureusement l'équipe d'évaluation n'a eu accès à aucun de ces rapports financiers, et considère que la présomption de bonne gestion est un choix d'approche particulier du bailleur. Toutefois ce choix (1) ne le libère pas de sa responsabilité morale concernant ce qui est réalisé avec les fonds alloués et (2) devrait décliner sa mise en œuvre suivant des modalités en ligne avec les Principes contenus dans la déclaration de Paris<sup>8</sup>, et intégrer la règle selon laquelle « la confiance n'exclut pas le contrôle ». L'absence de suivi financier pendant la mise en œuvre des projets est regrettable car cela réduit la qualité du suivi et la maîtrise de ce qui est réalisé, et n'est pas en accord avec les principes de bonne gouvernance, transparence et redevabilité exigés dans le cadre de l'aide au développement. L'équipe d'évaluation s'est posée des questions à plusieurs reprises sur les correspondances entre les prévisions narrative et financières et les réalisations narratives et financières, sans pouvoir recevoir d'éléments de réponse satisfaisants. Dans le futur il serait indispensable de développer l'aspect de redevabilité.

Les projets, malgré plusieurs limites, semblent avoir eu un réel premier impact : ils ont pu rapprocher des groupes ou des acteurs entre qui la méfiance s'était installée. A Mambasa, le projet a surtout réduit la méfiance et relancé la communication entre les communautés et les autorités locales vivant dans ou aux abords de la RFO et les gestionnaires de la RFO. Des échanges ont eu lieu et ont commencé à dissiper la méfiance, y compris entre diverses communautés (« autochtones » et « allochtones »), des recommandations ont été formulées et des engagements pris. A Kalehe les activités de dialogue et du projet dans son ensemble ont contribué à relancer les échanges entre les communautés ethniques et ont contribué à un rapprochement qui s'observe par différents faits (visite réciproques, installation les uns chez les autres, mariages mixtes). Des premières initiatives des communautés et des autorités locales ont été menées envers les membres des groupes armés afin de les inciter à laisser les armes et reprendre la vie civile, et plusieurs dizaines de combattants ont été rapportés avoir quitté le groupe armé. Autre exemple, dans les deux zones il a été rapporté que les droits des filles et des femmes commencent à être mieux pris en compte dans les questions d'héritage foncier.

La durabilité des effets produits par la mise en œuvre des projets est variable selon les aspects, mais de façon générale, une période aussi courte pour mettre en œuvre des activités visant à agir sur

---

<sup>7</sup> Comme la mise en place des cadres de concertation.

<sup>8</sup> Plusieurs ponts de la Déclaration sont relatifs à un suivi et une évaluation de la gestion des ressources financières, notamment : « Art 47 : Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. »

des problèmes de fond et à provoquer des changements profonds, ne permet pas de suffisamment construire cette durabilité. La pérennité a été recherchée et effectivement des signes de durabilité sont présents (renforcement de structures locales, efforts en cours par les autorités pour soutenir le travail des antennes de la CFI, fonctionnement MUSO), mais cela devra substantiellement être renforcé dans la démarche même de mise en œuvre par la suite.

La coordination interne entre les acteurs de mise en œuvre a été assez laborieuse à Mambasa. Le document de programme prévoyait des mécanismes de coordination<sup>9</sup>, qui ont finalement été assez peu utilisés. L'engagement du STAREC et du Gouverneur sur place ont en partie pallié à ces faiblesses. Le PRODOC de Kalehe était plus clair et les mécanismes annoncés aux différents niveaux (UCC/CTS/CTT) ont été davantage mis à contribution. Le rôle des deux STARECS provinciaux s'est accru progressivement. L'appui de l'UAS a été apprécié par les deux projets notamment en termes de conseils techniques. Il n'y a pas eu de coordination entre les deux IRF, et l'appui de la MONUSCO s'est surtout concentré sur les aspects logistiques, et de façon ad hoc sur des activités qui relèvent de près du mandant de l'une des sections (Justice, UNPOL notamment). Le lien avec le niveau provincial (autorités et politiques) a été fait mais gagnera à être accru, alors que celui avec le niveau national a été trop réduit, et doit impérativement être intensifié.

Globalement les projets IRF ont produits des résultats intéressants, ont montré la pertinence de l'approche et notamment des processus de dialogue, et ont mis en valeur un réel intérêt et une réactivité au niveau local. Ils ont montré que des changements en termes de construction de la confiance, de la paix et de la stabilité étaient possibles. Ils ont enfin créé une riche matière à réflexion, qui, si bien utilisée, peut fortement contribuer à des succès encore plus grands dans le futur. L'ISSSS est une stratégie très ambitieuse, et elle apparaît ainsi aux yeux des populations des zones où elle mise en œuvre. La stratégie de l'ISSSS, lorsqu'elle est expliquée, fait rêver. Sa mise en œuvre requiert des efforts spécifiques au-delà du « business as usual » de chacun, et nécessite une exigence constante de qualité de la part de tous, et une implication effective et constante des autorités, des populations et des acteurs des projets. Afin d'avoir un réel impact de fond, l'ISSSS doit adapter ses moyens à ses ambitions et tendre à une amélioration constante des interventions réalisées sous son étiquette : c'est aussi à cela que doit contribuer ce rapport.

Parmi les principales recommandations, les suivantes peuvent être retenues :

**Adressées aux autorités nationales, provinciales et (locales (coutumières et administratives)) :**

1. Considérer un projet de stabilisation comme un projet tripartite dont le succès dépend de l'engagement effectif de 3 acteurs : autorités, populations, acteurs de mise en œuvre. Accroître l'engagement des autorités, particulièrement au niveau national et provincial, qui portent aussi la responsabilité du succès des interventions ISSSS.
2. Veiller au caractère durable des interventions, en s'assurant par exemple que l'approche adoptée prépare les structures appuyées à pouvoir continuer le travail de façon autonome autant que possible après la fin du projet.

---

<sup>9</sup> Bien qu'avec certaines confusions et contradictions (composition des CTC-CTS-UCC, timing des réunions, etc)

3. De façon très particulière, s'investir davantage dans les différentes interventions relatives au pilier « Restauration de l'autorité de l'Etat ».
4. Participer pleinement au dialogue et à la mise en œuvre des recommandations (*par exemple mettre fin à l'exploitation semi industrielle par des ressortissants étrangers au sein de la RFO*).
5. Poursuivre, intensifier et approfondir les efforts de sensibilisation de la population et de prise de contact avec les membres des groupes armés, afin d'inclure leurs avis et revendications dans le processus de dialogue
6. Réfléchir aux questions des taxes pesant sur les bénéficiaires d'AGR. Mettre à leur disposition la liste claire des taxes qui leur sont imposables selon leur activité (sur base de la nomenclature officielle), et discuter la pertinence et la faisabilité d'une exonération temporelle.

**Adressées aux bailleurs :**

7. Exiger des documents de projets et de rapportage de qualité et explicites en termes d'approche et de déploiement, de stratégie cohérente et progressive d'intervention.
8. Inclure une programmation et un suivi plus strict de la gestion financière et consacrer au moins 70 % du budget aux activités.
9. Financer des interventions sur des durées plus longues (5 ans ou 2,5 ans avec une présomption de continuation).
10. Utiliser des canevas de rapportage narratif qui soient moins restrictifs et permettent de rentrer plus en profondeur dans ce qui a été réalisé.

**Adressées au STAREC :**

11. Continuer à s'investir davantage pour obtenir l'engagement des autorités aux différents niveaux.
12. Jouer pleinement le rôle de garant de l'approche stabilisation, de la qualité de ce qui est fait ainsi que de la durabilité.

**Adressées à la SSU :**

13. Veiller à la conformité à l'ISSSS par un suivi de proximité de la mise en œuvre du projet sur terrain.
14. Renforcer la prise en charge des aspects politiques dépassant le niveau local (participation au dialogue, mise en œuvre des recommandations, engagement des autorités dans le pilier RAE)
15. Veiller à ce que les acteurs de mise en œuvre du projet assurent la plus grande « localisation » possible, c'est-à-dire que les acteurs de mise en œuvre doivent être (basés) au plus proche du terrain, que les ressources locales doivent être utilisées autant que possible et que les structures locales doivent être incluses et renforcées.
16. Revoir le mécanisme de coordination : (1) maintenir l'UCC avec des réunions mensuelles qui doivent être tenues ; (2) maintenir les CTS trimestriel et s'inspirer de la pratique de l'IRF Kalehe



en organisant des descentes de suivi conjoint sur terrain ; (3) garder l'idée du CTC, sur base semestrielle et sous l'autorité du Gouverneur et veiller à son opérationnalisation ; (4) envisager la possibilité de recruter un coordinateur de projet externe.

17. Développer le contenu du pilier RRR et notamment son aspect de renforcement de la cohésion sociale, et proposer des modalités de mise en œuvre concrète.

**Adressées aux acteurs de mise en œuvre :**

18. Produire des documents de programmes qui soient (1) explicites en termes d'approche ; (2) réalistes<sup>10</sup> ; (3) présentant une corrélation claire et pertinente entre les éléments du cadre logique ; (4) renseignés et en accord sur la faisabilité légale et institutionnelle ; (5) et enfin basés lorsque nécessaire sur des études techniques préalables<sup>11</sup>.
19. Veiller à ce que le pilier dialogue consiste en un processus (1) inclusif<sup>12</sup>; (2) holistique<sup>13</sup> ; (3) à la démarche cohérente et progressive<sup>14</sup> ; et (4) dont l'aboutissement est la mise en œuvre des engagements et recommandation définies, et repose sur la responsabilité d'action et de suivi des 3 acteurs concernés.
20. Assurer un encadrement socio-économique immédiat et suffisant lorsque des membres des groupes armés se démobilisent afin de réduire le risque qu'ils reprennent les armés. Cet encadrement pourrait être basé sur un petit appui pour commencer une AGR, et inclure un accompagnement rapproché aussi bien pour le suivi de l'AGR que pour la réinsertion sociale dans la communauté.
21. Engager davantage les forces négatives dans le processus de dialogue et la recherche des solutions (responsables des groupes armés, détenteurs de grandes concessions foncières, etc).
22. Assurer un suivi régulier sur terrain de la qualité du travail réalisé par les organisations de mise en œuvre.
23. Réaliser des screening informés et approfondis des organisations qui sont pressenties comme partenaires.
24. Selon le groupe ciblé, définir des critères d'identification et une méthodologie précise permettant d'assurer une correspondance entre les bénéficiaires déclarés et ceux effectifs. (cf pour l'identification des vulnérables bénéficiaires d'AGR la méthodologie adoptée par les partenaires à Kalehe, ou la méthodologie développée par l'ONG ACORD)

---

<sup>10</sup> Réalistes notamment sur le facteur temps nécessaire à prendre en compte (recrutement du partenaire de mise en œuvre, procédures d'appels d'offre, respect des procédures légales, etc).

<sup>11</sup> Par exemple concernant l'ampleur et les coûts des travaux à effectuer sur la route, les règles standards à respecter pour les commissariats, etc.

<sup>12</sup> Incluant l'ensemble des acteurs et des catégories qui vivent dans la zone où qui y exercent une influence forte sans y vivre.

<sup>13</sup> C'est-à-dire traitant l'ensemble des problèmes majeurs et causes profondes des conflits.

<sup>14</sup> Un point de départ et un objectif ciblé avec la trajectoire nécessaire construite pour y arriver, chaque étape ayant son sens afin de mener à la suivante.

25. Réfléchir en profondeur et détail sur la durabilité post projet et l'appropriation locale depuis le début du projet et construire la stratégie d'intervention sur cette base.
26. Améliorer la programmation dans le pilier « restauration de l'autorité de l'Etat ». <sup>15</sup>
27. Diversifier les AGR et investir dans des formations de métiers long terme (par exemple menuiserie, art culinaire, couture, transformation de denrées agricoles, etc...) à travers des centres de formation, ou des apprentissages auprès de maitres.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Il faut par exemple s'enquérir des procédures, règles et compétences à respecter en avance ; solliciter et suivre de l'Etat qu'il réalise effectivement sa part des responsabilités.

<sup>16</sup> Inclure une étude des marchés préalable et approfondie renseignant les métiers pertinents à retenir.

## **4. Introduction**

### **4.1. Contexte et objectif de l'étude**

La Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la stabilisation (ISSSS) est une initiative de la communauté internationale qui vient en appui au Programme de Stabilisation et de Reconstruction de la RDC (STAREC). La RDC a connu en 2008-2012 la mise en œuvre de la première stratégie de stabilisation, qui, en concentrant ses interventions à un niveau macro, visait à accompagner le rétablissement de l'autorité de l'Etat et la fin des conflits violents. Le bilan des interventions en stabilisation, qui avaient mobilisé des fonds importants, a été très mitigé, voir insatisfaisant par rapport à l'objectif visé. La situation était fondamentalement restée la même, notamment parce qu'il avait été travaillé sur des aspects visibles (infrastructures), mais pas assez sur le fonds des problèmes (les causes profondes des conflits), qui bien que moins apparentes et plus localisées, étaient celles qui continuaient à alimenter les conflits. Sur base de ce constat un travail important de questionnement et de révision a abouti à une nouvelle approche de l'ISSSS (2013-2017), qui vise désormais à renforcer les capacités et les responsabilités mutuelles de l'Etat congolais et des populations de l'Est de la RDC afin de leur permettre de traiter conjointement les principaux moteurs de conflits.

Des 2014, afin de profiter du momentum créé par les réflexions en cours, et de tester cette nouvelle approche, deux projets ont été développés et financés par le mécanisme Immediate Response Facility (IRF) par le Peacebuilding Fund (PBF). Ces deux projets sont : (1) le projet dit IRF Mambasa ou « Amani ni Nja Ya Maendeleo » (en français « La paix est la voie du développement ») mis en œuvre dans le territoire de Mambasa dans la Province de l'Ituri et (2) le projet dit IRF Kalehe ou « Projet Intégré de stabilisation du Nord Kalehe » dans la Province du Sud Kivu.

Le présent rapport vise à retranscrire les principaux résultats de l'évaluation externe finale de ces deux projets. Outre l'appréciation de la performance individuelle (pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité) de chaque projet, l'évaluation propose, sur base d'une analyse comparative des deux projets, des leçons tirées et des recommandations qui pourront guider l'ensemble des programmes de stabilisation actuels et à venir.

### **4.2. Objet de l'évaluation**

L'évaluation s'est concentrée sur les réalisations de deux projets, tous deux basés sur trois des cinq piliers de la nouvelle stratégie de stabilisation. Ces piliers sont : (1) le dialogue démocratique qui vise à soutenir un dialogue inclusif entre les représentants de l'Etat et les populations pour répondre aux causes des conflits ; (2) la restauration de l'autorité de l'Etat par un développement de ses capacités en vue d'une meilleure prestation de services aux populations ; (3) le retour, la réintégration et le relèvement dont le but est de développer des initiatives de relance économique et cohésion sociale afin de renforcer la paix.

Le projet Amani ni Njia ya maendeleo, a été financé pour une durée de 18 mois à partir du 01.12.2014 et a bénéficié d'une extension sans coût de 3 mois, portant sa fin au 31.08.2016. Il a été mis en œuvre par un consortium composé du PNUD, de l'OIM, UN Habitat, UNESCO et la FAO, cette dernière ayant bénéficié des fonds complémentaires de l'Ambassade de Norvège. Le budget total était d'environ

5 millions USD dont 4.4 millions d'USD financés par le PBF et le reste financé par le Royaume de Norvège. Le projet a été mis en œuvre dans le territoire de Mambasa sur l'axe Mambasa-Epulu-Niania, travaillant ainsi aussi bien au sein de la RFO qu'en dehors. Le projet visait à réduire les tensions en présences, notamment celles relatives aux limites et à la gestion de la RFO, qui avaient abouti à une rupture totale du dialogue entre l'équipe gestionnaire de la RFO et les communautés locales ainsi que les autorités locales. Ces tensions avaient culminé dans la formation de groupes armés en partie issus de la population locale, et dans des attaques meurtrières. Le dialogue mené a réuni les multiples composantes de la population aux différents niveaux afin de discuter des causes profondes des conflits, les analyser et s'accorder sur des pistes de solutions. Ce dialogue s'est concentré sur la question de la cohabitation RFO-communautés locales, mais a également inclus la cohabitation intercommunautaire et quelques autres questions d'intérêt pour la sécurité et la vie locale. Dans le cadre de la restauration de l'autorité de l'Etat, le projet a appuyé particulièrement le secteur de la justice, de la police, et du foncier. Enfin, dans le domaine de relance économique le projet a appuyé des activités génératrices de revenus (AGR) agricoles et non agricoles, ainsi que la constitution des Mutuelles de solidarité (MUSO).

Le projet intégré de stabilisation du Nord Kalehe en Province du Sud Kivu a été lancé le 01.12.2014 pour une durée de 18 mois et a bénéficié d'une période d'extension sans cout additionnel de 2 mois, prenant ainsi fin le 31.07.2016. Il a été mis en œuvre par un consortium réunissant PNUD, OIM, UN Habitat, et pour un budget total de 3.623.000 USD.

A Kalehe le projet visait à travailler sur les tensions et violences intercommunautaires dans les Hauts Plateaux qui sont à la base de la création des groupes armés à caractère communautaire, qui, à leur tour, exacerbent les violences communautaires depuis quelques décennies. Ces questions ainsi que divers aspects de la problématique foncière (notamment la présence de très grandes concessions foncières sur des terres où les petits paysans n'ont parfois que très peu, voire pas du tout accès à la terre) ont été abordées dans le cadre de dialogues et autres séances d'échanges. Dans le domaine de la restauration de l'autorité de l'Etat le projet a investi dans les travaux de réhabilitation du tronçon de route entre Kalumu et Numbi-Tushunguti, dans le soutien à la police à travers la construction de bâtiments, l'appui à la formation et au redéploiement des agents, ainsi qu'au renforcement des services de l'Etat présent au niveau local. Enfin dans le pilier RRR le développement de nombreuses AGR et des MUSO a été soutenu par le projet, qui a également investi le secteur minier afin de le rendre plus transparent.

### ***4.3. Méthodes utilisées dans l'évaluation***

L'évaluation a été réalisée par une équipe de trois consultants, dont l'un s'est focalisé uniquement sur le travail réalisé à Mambasa, l'autre sur le travail réalisé à Kalehe, et une consultante responsable de l'évaluation dans son ensemble. La méthodologie a été développée, après les consultations initiales de Kinshasa et Goma, au sein d'un rapport introductif, approuvé par le comité de suivi avant le départ sur terrain. La récolte des données s'est faite principalement dans les provinces de mises en œuvre des projets : du 4 au 28 novembre en Ituri ; du 16 novembre au 6 décembre au Sud Kivu. L'évaluation s'est focalisée sur la récolte de données qualitatives : 35 discussions en focus group (réunissant environ 350 personnes) et 87 entretiens (réunissant au minimum 200 personnes) ont été menées, accompagnées de plusieurs visites des in situ. Une grande diversité d'acteurs a été consultée,

incluant autorités politico administratives (nationales, provinciales et territoriales), les autorités coutumières (niveau des chefferies, groupement et villages), les services de l'Etat (justice, police, foncier, mines, agriculture, genre, et autres), les agences et les organisations nationales de mises en œuvre, les bailleurs, l'UAS et le STAREC, la MONUSCO, les structures locales de mises en œuvre, les groupes de bénéficiaires, les acteurs ayant participé au dialogue et également des acteurs non bénéficiaires directs (population, société civile).

La méthodologie quantitative a été utilisée de façon restreinte, c'est-à-dire qu'un questionnaire quantitatif a été administré à la fin de la plupart des entretiens et focus groups par les consultants eux-mêmes, pour un total de 305 questionnaires. Ce choix d'adoption limitée de la méthodologie quantitative a été discuté et agréé dans le cadre des concertations préliminaires et du rapport introductif sur des motivations multiples : d'une part au vu des objectifs essentiels de l'évaluation la récolte de données quantitatives n'était pas essentielle (elle ne renseignerait que quelques indicateurs du cadre logique, alors que la réelle compréhension des enjeux, difficultés, leçons et autre viendrait des données qualitatives) ; d'autre part les données de base devant servir de point de comparaison sont partiellement, et surtout pour le cas de Mambasa, de qualité et cohérence questionnable. Enfin, la logistique nécessaire pour la récolte de données quantitatives ne semblait pas pouvoir être assurée par les organisations en charge de celle-ci dans un temps réaliste, rendant cette récolte impossible dans un tel contexte.<sup>17</sup> Ces données quantitatives sont principalement reprises dans le tableau en annexe. Ces données offrent donc quelques chiffres, qui sont toutefois selon l'équipe d'évaluation à considérer de façon limitée et indicative. L'essentiel ressort dans la partie narrative du rapport fondée sur l'ensemble des données.

#### **4.4. Contraintes et limites de l'étude menée**

L'étude a souffert de plusieurs contraintes dès son début, mais qui ont pu être gérées progressivement par l'équipe avec le soutien de quelques acteurs de support. Le renoncement à l'utilisation d'une pure méthodologie quantitative pour les raisons expliquées ci-dessus en a fait partie, bien que l'équipe soit d'avis que cela n'a pas réellement porté préjudice à l'étude. Parmi ces difficultés on peut retenir : (1) une série de retards logistiques importants qui ont bousculé l'organisation du travail des consultants (signature des contrats des consultants et mise à disposition des fonds nécessaire à la réalisation du travail de terrain très tardives) ; (2) le signalement au dernier moment (3 jours avant le départ sur terrain) du caractère « zone rouge » d'une partie importante de la zone de mise en œuvre du projet IRF Kalehe (Lumbishi et Tushunguti et l'ensemble du groupement de Ziralo), ce qui a empêché la mission de s'y rendre et a nécessité des réajustements logistiques importants de dernière minute ; (3) l'état quasi impraticable de la route Kalungu-Numbi. Enfin la dernière difficulté, d'un type différent, a été celle relative à la récolte d'informations financières concernant le projet : malgré les efforts de l'équipe, peu d'informations précises ont pu être récoltées auprès des acteurs de mise en œuvre rencontrés.

---

<sup>17</sup> Surtout pour les cas de Kalehe où les consultants n'ont même pas eu l'autorisation de se rendre dans une partie de la zone de mise en œuvre, la récolte de données quantitatives était impossible.

## 5. Examens des performances du projet Amani ni njia ya maendeleo

### 5.1. Pilier 1 : Dialogue démocratique

L'objectif du pilier dialogue démocratique était de soutenir des efforts de rapprochement entre les communautés entre elles, et entre les communautés et les autorités, afin d'aborder ensemble les causes des conflits, d'y apporter des réponses et d'avancer ainsi vers la paix et des institutions plus transparentes, inclusives et effectives. Pour cela différentes structures locales ont été mises en place ou renforcées et un processus de dialogue a été appuyé. En complément un travail spécifique a été réalisé sur la problématique foncière.

#### 5.1.1. Processus de dialogue

Le processus de dialogue en tant que tel a été confié à l'OIM avec ses partenaires ACIAR et APEC pour le travail hors de la RFO, et à l'UNESCO avec ses partenaires WCS et WCG pour le travail au sein de la RFO. L'approche utilisée s'est basée essentiellement sur l'expérience accumulée par ACIAR et le RHA. ACIAR a joué le rôle principal dans la conduite du dialogue en dehors de la RFO et apporté son appui technique sur l'ensemble du processus. APEC a facilité une préparation des femmes au préalable afin qu'elles apportent leur perspective dans les échanges. WCS s'est concentré sur la tenue du dialogue à l'intérieur de la RFO. Cette séparation entre le dialogue « dans la RFO » et « hors RFO » n'a pas paru pertinente à ACIAR car elle fragmentait une même problématique qui nécessitait pourtant une compréhension globale. ACIAR a donc décidé de s'investir également au sein de la RFO afin d'avoir une vision d'ensemble de la situation. Les organisations ACIAR et WCS sont donc intervenues toutes deux dans le cadre du dialogue au sein de la RFO, de façon plus ou moins coordonnée dans la mesure où WCS devait plutôt se concentrer sur le travail avec les acteurs de la RFO et les thématiques strictement liées à ce sujet, et ACIAR sur les acteurs non RFO et les autres thèmes. WCG, l'autre partenaire de l'UNESCO, a principalement travaillé à la production et l'utilisation de matériel de sensibilisation en lien avec la RFO. Le processus de dialogue a consisté en la réalisation de deux cycles complets de dialogue, sur une période d'approximativement 7 à 8 mois chacun. Chacun des cycles a suivi le même déroulement, en cinq étapes principales :

- 1) La première étape était l'organisation des barzas, à l'échelle de la localité (11 sites), tout au long de l'axe Mambasa-Epulu-Niania. Ces barzas, facilités par les animateurs de ACIAR (et WCS au sein de la RFO), et par la structure locale de référence (CLE ou CCSP), cherchaient à réunir toutes les acteurs du lieu : autorités politico administratives et traditionnelles, acteurs de sécurité (PNC et FARDC), représentants de la RFO, société civile, et les diverses couches au sein de la population (hommes, femmes, jeunes, diverses représentations professionnelles). L'objet de ces grandes rencontres, sorte d'assemblées générales populaires, était de comprendre et prioriser les principaux problèmes et facteurs freinant le développement et troublant la vie en communauté. Le défi était ici de faciliter la prise de parole et l'écoute mutuelle, et d'arriver ensuite à des accords sur les résolutions à retenir. C'est également lors d'un premier barza que les membres des CLE et des CCSP ont été désignés et reconnus dans leur mandat.
- 2) Ensuite la seconde étape est la réalisation de réunions d'approfondissements sur les thèmes désignés comme prioritaires : lors du premier cycle il s'est agi d'une part des problèmes autour de la RFO et

des tracasseries des policiers et des militaires, et d'autre part des problèmes spécifiques aux jeunes, aux femmes et aux peuples autochtones. Le second cycle a porté sur les violences sexuelles, l'exploitation illégale des ressources naturelles et la sécurité. WCS a lui travaillé sur des questions spécifiquement liées à la RFO, à savoir les ravages de cultures par les animaux, l'insuffisance de collaboration entre la RFO et les communautés locales, l'exploitation des ressources naturelles, la sécurité dans la RFO et les violences sexuelles.

- 3) La troisième étape est la production par les autorités, les leaders communautaires et les personnes ressources, de messages de sensibilisations sur ces thèmes prioritaires. La sensibilisation est ensuite réalisée conjointement par les autorités, les leaders communautaires, les structures locales, et l'accompagnement du projet. En parallèle ont été organisées des formations pour les leaders communautaires sur le leadership cohésif, dont l'objectif était le développement d'une vision commune.
- 4) La quatrième étape est l'organisation de cadres de concertation, à l'échelle de l'ETD (Entité territoriale décentralisée, souvent la chefferie dans le contexte de ce projet) : Babila Bakwanza, Mambasa, Babombi, Bombo et Bandaka. Un cadre de concertation au minimum a été organisé au niveau de chaque entité lors de chacun des deux cycles de programme, réunissant à chaque fois les représentants des diverses composantes de la population et les principales autorités traditionnelles et politico administratives. L'objectif est toujours celui de faire remonter et valider les résolutions développées par le niveau supérieur afin d'obtenir un engagement explicite.
- 5) La dernière étape est la table ronde, qui est une restitution finale où les accords préparés préalablement sont formalisés en présence de représentants de la population, personnalités clés et décideurs. Une mini table ronde a eu lieu à la fin du premier cycle de dialogue en octobre 2015, et une grande « Conférence inclusive finale » en août 2016. Cette dernière a constitué un événement provincial, et a vu la participation engagée de plusieurs autorités : le Gouverneur de l'Ituri, plusieurs Ministres du niveau provincial, les ministres nationaux originaires du territoire de Mambasa, le délégué du Directeur Général de l'ICCN, les deux chefs de site de la RFO (l'un sortant, l'autre entrant), et l'honorable Prof. Bura Pulunyo, ancien parlementaire originaire de l'Ituri qui était le ministre de l'environnement et de conservation de la nature ayant pris l'arrêté de création de la RFO en 1992. La table ronde a abouti à des « Engagements des parties prenantes », dont la plupart restent à être mis en oeuvre.

L'intérêt d'un travail en cycle est que la fin d'un cycle permet de faire le point sur ce qui a été réalisé, tirer des leçons et voir quels sont les problèmes restants. Un tel processus de dialogue semble présenter les garanties nécessaires d'inclusivité de tous les acteurs et de leurs points de vue, et de construction progressive d'un consensus basé sur une fondation relativement solide (processus bottom up cohérent)

### **5.1.2. Mise en place ou renforcement des structures locales**

Plusieurs structures locales ont été soutenues dans le cadre du projet, et particulièrement dans le volet dialogue.

#### ***Les CLES : Comités Locaux d'Eveils***

Les CLE sont les structures habituelles avec qui ACIAR travaille dans ses activités de dialogue. Une partie de ces structures existaient déjà depuis 2012/13 et ont été renforcées, alors que d'autres ont été créés. Sept CLES sont présents à Mambasa I, Mambasa II, Mambasa III, Banana, Badengaido, Nia-Nia I et Nia-Nia II. Les CLES comprennent en général 12 membres représentant la diversité de la population : femmes, hommes, jeunes, autorités coutumières, peuples pygmées, agriculteurs, éleveurs, enseignants, etc. Les principales missions des CLES sont (1) le monitoring des incidents de sécurité ; (2) le monitoring des violations des droits humains et des violences sexuelles ; (3) la sensibilisation sur ces mêmes thèmes ; (4) le plaidoyer. Un appui à la résolution des conflits peut être apporté lorsqu'il ne s'agit pas de conflits fonciers, et lorsqu'ils sont fonciers ils sont référés à la CFI pour prise en charge. L'ensemble des membres a été formé afin de pouvoir réaliser ces tâches, et notamment l'utilisation des outils de monitoring qui leur ont été mis à disposition. Les CLES reçoivent un peu de matériel nécessaire à effectuer leur travail (papier, crayons, matériel de sensibilisation) ; et une somme de 30 USD par ACIAR lorsque les fiches de monitoring mensuelles sont envoyés correctement.

#### ***Les CCSP : Comités de Contrôles de Séjour et de Passage***

Les CCSP sont des structures qui avaient été créés par les gestionnaires de la RFO et leurs partenaires depuis 2014 afin de faciliter le contrôle de la démographie (principalement de l'immigration) et l'utilisation rationnelle des zones agricoles dans les localités au sein de la Reserve. Leur but était d'identifier les nouveaux venus, de se renseigner sur l'objectif et la durée de leur séjour, et de rapporter ces informations aux chefs de localité qui devaient à leur tour les retransmettre à la chefferie et aux gestionnaires de la RFO. Ces structures étaient en fait peu opérationnelles (depuis 2012, lorsque suite aux attaques des Maimai Simba contre la RFO les relations entre la RFO et les communautés s'étaient fortement détériorées) et ne comprenaient qu'un nombre réduit de membres. Par souci d'inclusivité dans la participation du dialogue démocratique la composition des CCSP a été élargie afin de la rendre plus représentative de l'ensemble de la communauté. Ces structures ont été formées afin de développer leurs compétences à réaliser les nouvelles tâches qui leurs seraient attribuées (les mêmes que les CLES), en plus de leur travail de surveillance de l'immigration. Les CCSP sont au nombre de 4. Une seule exception est à remarquer : à Badengaido, bien que cette localité soit au sein de la RFO, le projet a travaillé avec un CLE, car dans cette localité la tension avec la RFO était telle que la redynamisation du CCSP était impossible. Les CCSP ont a priori travaillé avec WCS et ACIAR, mais lors du passage de l'équipe sur terrain, la plupart des structures rencontrées parlaient surtout de l'appui de ACIAR, probablement de par sa plus grande expérience en matière de dialogue.

#### ***Les cases de femmes***

Ce sont les structures de base (composées de femmes et de filles) avec qui APEC travaillait déjà depuis 2012, et qui ont été redynamisées dans le cadre du projet. Il y a 12 cases des femmes, réunissant chacune entre 50 à 100 femmes. Ces structures avaient pour mandat de : (1) faciliter les discussions



entre les femmes, identifier leurs problèmes spécifiques et les encourager à prendre la parole, en public et devant les hommes, et cela notamment en vue de présenter leurs besoins et perspectives spécifiques lors du dialogue ; (2) accueillir les victimes de violences sexuelles, les orienter et leur fournir une assistance psycho sociale ; (3) servir de base à l'identification des bénéficiaires des AGR. Parmi les problèmes identifiés sont souvent ressortis : le manque d'alphabétisation des femmes et les difficultés d'accès à l'éducation des enfants, les grossesses et les mariages précoces, la faiblesse de l'enregistrement à l'état civil des mariages et des enfants (avec le déficit de droits civils que cela entraîne), les violences sexuelles et basées sur le genre. Outre offrir une assistance mutuelle et créer des liens entre femmes d'origines ethniques et sociales différentes, ces cases ont servi de cadre et de point de départ d'activités de sensibilisation et de plaidoyer sur les questions sus mentionnées, ou sur d'autres thèmes généraux tels par exemple les tracasseries aux barrières.

### ***Les Comités de Pilotage des Conseil de Gouvernance de Conservation et Développement (CP/CGCD)***

Ces Comités ont été mis en place avec le soutien des gestionnaires de la RFO et WCS à la fin du projet, autour de juillet 2016, dans 5 chefferies qui se trouvent au sein de la RFO Walese-Karo, IWalese-Dese, Babila Babombi, Bombo et Bandaka. Ces Comités, désignés par la population de la chefferie, comprennent 4 membres et ont pour mandat de faciliter les échanges et les relations entre la communauté et la RFO et conduire un processus participatif de production des Plans de Développement Locaux (PDL) des chefferies concernées. Tout à fait pertinentes, ces structures n'ont été mises en place qu'à la fin du projet et doivent encore être renforcées.

#### **5.1.3. Effets et limites du dialogue**

##### ***Effets produits par le dialogue***

L'écrasante majorité des personnes concernées sont d'accord pour dire que le dialogue démocratique a fortement contribué à plusieurs changements :

- Un rapprochement indubitable entre les communautés locales et leurs autorités et la RFO. Depuis 2012 et l'attaque des Mai Mai Simba avec Morgan la communication était rompue et la méfiance très élevée. Les séances d'échanges ont permis au moins à ce que la communication redevienne possible, et qu'un minimum de confiance soit rétabli. Ce rapprochement se matérialise notamment à travers une réduction des mauvais traitements dont la population accusait les agents de la RFO à son égard (arrestations arbitraires, interpellations injustifiées et brutales, demande de taxes illégales).
- Une acceptation de la part de la RFO de rendre plus inclusive sa politique de gestion de son territoire. Cela se manifeste à travers (1) les engagements des parties prenantes (dont la RFO et les communautés) pris lors de la conférence inclusive, mais qui restent toutefois pour la plupart à être matérialisés ; (2) la mise en place des CP/CGCD et le soutien à leur mission de développer les PDL ; (3) la tenue de la première réunion du COCOSI (Comité de Coordination du Site RFO) en novembre 2016 qui a inclue la participation les chefs de chefferies et les représentants de CP/CGCD.

- Une reconnaissance par une partie importante de la population : (1) de la RFO en tant réserve protégée appartenant à l'Etat congolais et gérée par une institution publique congolaise (et non « la chose d'une américaine » comme certains croyaient auparavant) ; (2) des limites de la RFO telles qu'elles sont aujourd'hui. Toutefois il faut être conscient que cette acceptation est vécue dans une certaine mesure comme une imposition du haut de quelque chose qui n'arrange pas les communautés mais qui ne peut pas être mis en discussion. En effets nombreux sont ceux qui regrettent que des sites miniers exploités illégalement encore aujourd'hui (comme Muchacha) soient inclus dans le périmètre de la RFO, et donc non légalement accessibles.
- Un rapprochement entre les différentes communautés, notamment entre les autochtones et les allochtones. Cette tension prenait la forme d'une certaine jalousie, où les autochtones voyaient les allochtones comme étant plus fortunés. L'expression de ces ressentiments et les occasions données d'échanger sur des thèmes d'intérêt commun semblent avoir réduit les animosités, sans que celle-ci soient complètement effacées.
- Différentes interventions (formation, sensibilisations, suivi et appui technique) paraissent avoir accrue la confiance des femmes en elles-mêmes et leur capacité à s'exprimer en public, ce qui a contribué à un renforcement de leur rôle dans la sphère publique.

### ***Limites du dialogue***

Le processus de dialogue, bien qu'ayant constitué une base solide pour une meilleure cohabitation pacifique, demande à être consolidé en tenant compte des aspects suivants :

- Tout d'abord Il est indispensable que la formulation de recommandations soit accompagnée de : (1) un mécanisme de suivi concret, immédiat, régulier et efficace de la mise en œuvre de celles-ci ; (2) un appui à la mise en œuvre directe de certaines des recommandations. A distance de 4 mois de la fin du projet, cela reste la priorité.
- La question de l'exploitation des ressources naturelles a été abordée mais pas entièrement résolue, par exemple : (1) Le droit d'accès au bois (abattus culturaux) est reconnu mais reste à être organisé ; (2) l'accès aux ressources minières n'a en fait pas été discuté, mais plutôt l'interdiction a été rappelée. Or l'exploitation semi industrielle par des exploitants chinois sous protection des FARDC continue au vu de tout le monde, démontre l'incohérence de la situation, et décourage complètement les communautés locales qui se sentent trompées et sacrifiées et dénoncent la politique de deux poids deux mesures (cas de Badengaido).
- La question des conditions de vie et opportunités économiques pour les habitants de la réserve ou avoisinants la réserve. De nombreuses personnes habitant à l'intérieur et à proximité de la Réserve vivent d'un mélange d'agriculture/petit élevage et d'exploitation de l'or au sein de la réserve<sup>18</sup>. Bien qu'ayant été sensibilisés sur le caractère répréhensible de cette activité, et bien que certains aient cessés ou réduit leur activité d'orpaillage (notamment les creuseurs originaires de Niania), la reprise de cette activité n'est qu'une question de temps si aucune action n'est prise en termes de création concrète et massive d'opportunités économiques, notamment pour les jeunes hommes.

---

<sup>18</sup> Ou à côté de la Réserve, mais cela n'est pas l'objet ici.

- L'implication des groupes armés n'a pas été suffisante dans le cadre du dialogue et ces derniers restent un frein important à la stabilité de la zone, car bien qu'ils aient été mis en débandade par les récentes opérations militaires de la 31<sup>ème</sup> brigade des FARDC, le problème n'est pas résolu (mais juste déplacé). Comme indiqué dans les engagements de la conférence, il est indispensable que les groupes armés (et leurs leaders) soient approchés et que des concertations concrètes soient menées avec eux.

#### **5.1.4. Travail réalisé sur la thématique du foncier, effets et limites**

Les activités réalisées sur le foncier par UN Habitat en collaboration avec la Commission Foncière de l'Ituri (CFI) sont reliées au pilier « dialogue démocratique » et au pilier « restauration de l'autorité de l'Etat ». Afin de garder une cohérence d'analyse ces activités seront considérées dans leur ensemble dans cette partie. Deux nouvelles antennes de la CFI ont été mises en place à Mambasa et Niania<sup>19</sup>, chacune avec plusieurs animateurs recrutés en collaboration avec les autorités locales et ensuite formés. La mission de ces animateurs est double : (1) sensibiliser et informer les communautés sur les thèmes fonciers importants (*la CFI et son mandat, la loi foncière concernant l'accès à la terre et la sécurisation des droits fonciers, les régimes matrimoniaux et le droit à la succession (surtout des femmes), l'historique et le statut de la RFO*) notamment en vue de prévenir les conflits et (2) identifier les conflits fonciers dans les communautés et travailler à leur résolution par la médiation gratuite entre les parties. Les activités de sensibilisation de la CFI et de UN Habitat ont été complétées par un partenariat avec une radio locale à Niania. Des efforts importants ont été fournis par UN Habitat afin que l'ensemble des acteurs (les différentes structures locales, les leaders locaux et les autorités traditionnelles) réfèrent les cas de conflits fonciers aux antennes de la CFI pour médiation. Cette collaboration a été formalisée par un acte d'engagement et par une feuille de route signée. Sur 124 cas documentés, 49 ont été résolus, et le compromis trouvé a été validé par la chefferie de référence, puis 14 d'entre eux ont été porté devant le TGI de Bunia en audience foraine pour être reconnus sous forme de jugements d'expédients, conférant ainsi aux compromis (actes sous seing privé) un caractère d'acte authentique. Les conflits plus complexes, c'est dire que la CFI ne parvenait pas à traiter, devaient être référés à UN Habitat, qui a facilité des discussions dans au moins deux cas (un cas de conflit entre deux groupements autour de l'exploitation d'une forêt communautaire, et un cas de conflit sur la limite entre deux villages appartenant à des chefferies différentes). Dans les deux cas des comités mixtes de gestion ont été mis en place et sont en train d'analyser ensemble la situation.

En termes d'impact, il est certain que le travail de sensibilisation et l'approche de médiation des conflits fonciers par les antennes de la CFI ont été fortement appréciés par les communautés et par les autorités locales. Cela se manifeste à travers la mise à disposition par la chefferie de Mambasa d'une parcelle en faveur de l'antenne de la CFI locale afin d'y installer son bureau, et de la volonté de contribuer à la construction de ce même bureau. Une parcelle est également promise à l'antenne de Niania par l'autorité locale, et la volonté a été exprimée par la chefferie de donner un petit budget pour le fonctionnement. Enfin le 26.09.2016 le Gouverneur de l'Ituri a signé un nouvel arrêté reconnaissant la CFI en tant que « structure semi étatique, c'est-à-dire institutionnelle et communautaire, chargée de

---

<sup>19</sup> Seules deux antennes ont été installées au lieu des trois initialement prévues, car il a été impossible d'installer l'antenne prévue à Epulu, au sein de la RFO, à cause du refus de la part des gestionnaires de la RFO, justifié par la spécificité légale et institutionnelle de la RFO.

prévenir et résoudre les conflits fonciers », ce qui est non seulement une reconnaissance de son caractère hybride, mais aussi un pas de plus vers une autonomisation (et donc une durabilité) de la CFI.

Un travail supplémentaire a été réalisé afin de faciliter l'accès des pygmées à la terre et de sécuriser les droits fonciers obtenus. Ainsi, par l'entremise d'UN Habitat, 3 sites dans la chefferie de Babia Bakwanza, respectivement de 10, 86 et 116 hectares ont été cédés par les autorités coutumières et la procédure d'obtention de titres formels auprès de l'administration foncière est quasiment finalisée (deux Certificats d'Enregistrement attendent uniquement la signature du Gouverneur). Bien que louable, cette initiative ne prendra toute sa pertinence que si elle est accompagnée sur le long terme par des activités complémentaires, dans la mesure où pour l'instant les pygmées semblent dans leur majorité être encore à cheval entre leur style de vie originaire, nomade, et la volonté de se fondre dans le style de vie sédentaire du reste de la population.

L'administration foncière a été appuyée en matériel topographique moderne et en formation à l'utilisation de celui-ci.

#### PILIER DIALOGUE DEMOCRATIQUE

**Pertinence** : Les activités de sensibilisation, formation, les diverses étapes de discussions dans le cadre du processus de dialogue, le renforcement des structures locales, sont extrêmement pertinentes. Le travail spécifique sur la question foncière est également tout à fait nécessaire au vu des besoins locaux.

**Efficacité** : Analysée dans l'ensemble des réflexions ci-dessus, l'ultime constat peut être que la plupart des activités prévues ont bien été menées et ont permis l'atteinte des produits prévus et ont entamé le chemin vers les résultats. Certaines révisions à la baisse ont été opérées (nombre de cadres de concertation, nombre d'antennes de la CFI, etc), quelques révisions à la hausse (nombre de personnes formées et atteintes par les sensibilisations), qui montrent la grande nécessité d'adaptation d'une planification qui a parfois manqué de clarté et réalisme. La coordination interne a été faible<sup>20</sup>. Le tableau des résultats en annexe reprend chaque activité, produit, résultat prévu.

**Efficience** : Le projet a mis du temps à démarrer (recrutement du staff, signature des contrats de partenariats, lancement des activités), entre 3 et 6 mois après le début du projet, mais les organisations locales de mises en œuvre ont fait de leur mieux pour ne pas accumuler trop de retard. Quant à la gestion efficiente des intrants financiers, l'équipe n'a pas réellement pu l'évaluer dans la mesure où peu de données financières claires sont disponibles (pas de réel budget détaillé, ni de rapportage financier, etc) et où la gestion et l'utilisation concrète des fonds (au-delà de ce qui est prévu et rapporté dans les documents narratifs) n'ont pas été compréhensibles. Toutefois des questions se posent quant 'à (1) la lisibilité du budget (par exemple la ligne du produit 1.1.0. « une étude de référence, et un calendrier de visite de terrain sont déterminés » est budgétisée et rapportée à 200.104 USD, alors que l'étude de référence ne semble avoir coûté que 50.000 USD) ou (2) l'efficience de l'utilisation des fonds (par exemple le produit 1.1.2. « 30 chefs de chefferie et autres leaders communautaires formés » est budgétisé et rapporté à 168.088 USD, ce qui peut paraître très cher pour former 30 personnes). La formulation des produits 1.2.2 ; 1.2.3 et 1.2.5 n'est pas facile à comprendre ni à mettre en relation avec ce qui a été réalisé. Le point 2.2.8 porte sur la création des 3 antennes de la CFI : or uniquement 2 antennes ont été créées, mais le budget entier et exacte est rapporté avoir été dépensé, au centime près. Egalement, la part du budget consacré

<sup>20</sup> Cf partie consacrée à ce point dans la partie analyse comparative.

aux activités peut parfois amener à se poser des questions. Par exemple l'UNESCO a reçu 550.087 USD et en a consacré 323.428 USD aux contrats avec ses partenaires (soit 58.8% du budget), à qui il a transféré la responsabilité de l'ensemble des activités. Ces points, qui ne sont que des exemples parmi d'autres, montrent la faible correspondance entre le budget prévu et rapporté, son utilisation, les activités prévues et les produits rapportés, rendant toute analyse extrêmement difficile.

**Impact et durabilité** : un impact clair en réduction des tensions et amélioration de la cohabitation a été observé, toutefois le maintien de ces avancées est complètement tributaire d'une mise en œuvre rapide et concrète des engagements pris lors de la conférence inclusive. L'engagement des autorités locales semble avoir été relativement satisfaisant et peut donc être considéré comme un facteur positif de durabilité. Toutefois le renforcement et surtout l'autonomisation des structures locales qui jouent un rôle essentiel reste à être construit.

## **5.2. Pilier 2 : Restauration de l'autorité de l'Etat**

Le travail de restauration de l'autorité de l'Etat s'est concentré sur l'appui aux secteurs de la police et de la justice.

### **5.2.1. Appui à la police, effets et limites**

Pendant le début de la période de mise en œuvre, l'OIM a sollicité et obtenu de PSO d'annuler l'activité prévue de réhabilitation de la route et d'utiliser ces fonds pour la construction et l'équipement des bâtiments de la police car l'état de ces derniers ne permettait pas d'envisager une réhabilitation. Ce changement est toujours regretté par les autorités et la population car AAA, l'organisation qui avait prétendu se charger des travaux sur la route, n'a pour l'instant non seulement réalisé aucun travail, mais n'est pas revenue non plus pour confirmer ou infirmer sa volonté et sa capacité à réaliser les travaux attendus (et dans quels délais). Au moment de réalisation de la mission en Novembre 2016, les autorités locales concernées déclaraient n'avoir aucune idée de la suite réservée à cette route.

La qualité des bâtiments construits (commissariats de Mambasa et Niania et sous commissariat d'Epulu) est reconnue par tous. A plusieurs reprises des interlocuteurs de la communauté les ont désignés par « notre bijou, notre fierté ». L'équipement qui a été fourni doit également être reconnu comme un apport très positif. Néanmoins quelques irrégularités (non fonctionnement des panneaux solaires à Mambasa, mauvaise isolation à Niania qui provoque le suintement du bâtiment en saison pluvieuse, etc...) ont été notifiés lors du passage de l'équipe d'évaluation en novembre 2016 et les commandants de police attendent avec impatience la correction de ces défauts dans le cadre du suivi qui devait être assuré pendant les 6 mois suivants la fin des travaux (remise partielle des bâtiments réalisée/remise définitive 6 mois après).

Dans le cadre de l'appui à la police le document de programme initial prévoyait la formation de 200 officiers et le déploiement de 100 nouveaux officiers dans l'axe du projet. Or plusieurs difficultés se sont posées, dues au fait que la police fait partie des compétences strictement régaliennes de l'Etat qui tient donc à avoir une maîtrise totale sur ce qui la concerne. Il n'a tout d'abord pas été possible d'appuyer le déploiement prévu de 100 agents, le déploiement dépendant du ministère national et n'ayant pas été effectué. Ensuite OIM explique d'une part ne pas avoir réussi à trouver 200 policiers dans le territoire de Mambasa ayant un niveau suffisant pour suivre la formation, et d'autre part que le ministère a exigé que la formation se passe à Bunia dans l'école de police et non à Mambasa comme initialement prévu, ce qui a réduit le nombre de policiers de 50%. Ces difficultés montrent les défauts de planification initiale et la difficulté, particulièrement en ce qui concerne les activités liées aux compétences régaliennes, à maîtriser l'ampleur des procédures à respecter dès la phase de planification, alors que cela serait crucial.. En ce qui concerne l'impact sur le travail de la police, il est fait état d'une amélioration de son travail. Il est reconnu qu'elle agit de façon moins brutale (lors d'arrestations ou d'interpellations), qu'elle extorque moins souvent de l'argent (par exemple les « makolo » (« le paiement des jambes » du policier qui était demandé par celui-ci lorsqu'il venait arrêter quelqu'un) n'est plus exigé ; ou bien les 500 FRC qui étaient demandés à la personne venue rendre visite ou amener à manger à quelqu'un au cachot, ne le sont plus). Enfin il semblerait que le comportement vis-à-vis des personnes détenues au cachot se soit aussi amélioré, qu'on ne les « traite plus comme des

bêtes ». Il est toutefois important de relativiser ces avancées par deux points : d'une part l'attribution de ces changements au seul projet n'est pas possible dans la mesure où l'Etat lui-même et UNPOL ont également travaillé à la formation de cette police ; d'autre part une amélioration de certaines pratiques ne résulte pas directement en une confiance envers cette police, qui reste limitée.

### 5.2.2. Appui à la justice, effets et limites

De nombreuses activités ont été menées dans le secteur de la justice, et ciblaient de façon particulière les cas de violences sexuelles et violences basées sur le genre. Le PNUD a organisé des opérations importantes de sensibilisations dans les trois centres de l'axe, y compris des « journées portes ouvertes », impliquant l'autorité locale (l'AT), les acteurs de la justice présents sur place (Tribunal de Paix, Parquet, Auditorat militaire détaché), la clinique juridique, et une troupe théâtrale locale. Le PNUD a aussi conclu un contrat spécifique avec la Radio Amukeni de Mambasa.

Le PNUD a collaboré avec le Tribunal de Paix (pendant la période où le tribunal était fonctionnel), le Parquet de Mambasa et l'Auditorat militaire détaché, avec les TGI de Bunia et le Parquet près ce dernier, et avec le Parquet et l'Auditorat Militaire, et enfin avec les OPJ de Mambasa, dont la Police Spéciale de la Femme et de l'Enfant. Ces structures ont été pourvues en équipement (Tribunal, Parquet et auditorat militaire détaché de Mambasa), et ont reçu des formations (OPJ, magistrats, greffiers et secrétaires).

Ont été particulièrement remarquées les (3) missions d'enquêtes et surtout les (6) audiences foraines organisées, car c'était la première fois que ce genre d'activités avait lieu dans le milieu. Au-delà du nombre de cas spécifiques que ces activités règlent<sup>21</sup>, leur intérêt réside dans l'effet et l'impression forte qu'elles laissent : la justice formelle existe, les militaires aussi peuvent être condamnés, la répression du viol « n'est pas juste une blague, on peut aller 25 ans en prison pour un plaisir de 5 minutes » (expression de plusieurs hommes lors de divers focus group à Mambasa). L'appareil judiciaire et l'effectivité de la justice deviennent visibles. La population témoigne de l'effet éducatif et dissuasif. Par contre, ces activités ont également un désavantage important : il est difficile de voir ce qui reste après le projet. Car, dans une certaine mesure, ces activités ne renforcent pas vraiment l'autorité de l'Etat, mais la remplacent. En utilisant ses agents certes, mais en les laissant ensuite quasiment dans la même incapacité (matérielle et logistique) d'agir que dans celle où on les a trouvés.

En outre le PNUD a, après sélection par appel d'offre, conclu un contrat d'un an avec l'ONG Justice Plus pour l'ouverture d'une Clinique juridique à Mambasa. La clinique Juridique a été constituée de 5 parajuristes, dont deux à Mambasa, deux Niania et un à Epulu, qui avaient pour rôle de recevoir, écouter et orienter les victimes de violences sexuelles, ainsi que les encourager et les accompagner dans leur démarche de porter plainte. Lorsque des personnes se présentaient avec d'autres types de problèmes (conflit foncier, autre violation de droit humain), les parajuristes les accueillaient et essayaient de les orienter. En tout 784 cas ont été reçus, parmi lesquels : 270 plaintes ont été déposées, 192 cas ont abouti à l'arrestation de l'accusé, et 64 jugements dont 8 acquittements ont été prononcés. En outre Justice Plus a procédé à la formation de 42 leaders locaux afin de les sensibiliser à la question de violences sexuelles et basées sur le genre et de les utiliser comme relais de référencement des cas identifiés au sein des communautés. Enfin la clinique juridique avait également pour rôle de réaliser des

<sup>21</sup> 128 cas de violences sexuelles reçus, 47 cas ont été instruits et 24 ont été transférés à l'institution compétente.

séances de sensibilisation (cf au-dessus, et par exemple sur le fait qu'il est interdit d'avoir des relations sexuelles avec des mineurs ou même de les marier).

Les parajuristes et l'ensemble des acteurs de la justice ont été confrontés à l'habitude du milieu de ne pas recourir à la justice lorsque des cas de violences sexuelles et violences basées sur le genre se présentaient, mais plutôt de passer par des arrangements à l'amiable entre le coupable et la famille de la victime. Malgré l'important travail réalisé, une certaine déception subsiste vis-à-vis du résultat de ce traitement judiciaire. Cela dépasse la simple responsabilité du projet et reflète de façon plus générale les limites du système judiciaire, mais cet aspect doit être mentionné ici dans la mesure où il influe la perception de la restauration de l'autorité de l'Etat par les justiciables. Les familles (1) se plaignent de ne pas recevoir de compensation (pas de dommages et intérêts)<sup>22</sup>, alors qu'au moins l'arrangement à l'amiable leur offrait quelque chose, et (2) ont la perception que « la justice se fait de l'argent sur leurs dos », notamment de par le fait que parfois les condamnés circulent librement peu après leur condamnation, signe qu'ils ont dû obtenir cette liberté en « payant la justice ». Globalement le domaine de la justice reste le plus mal perçu par la population. Selon tous les interlocuteurs, la justice dépend entièrement de l'argent disponible : les riches gagnent, les pauvres perdent. Comme pour la police et pour la plupart des activités relevant du pilier restauration de l'autorité de l'Etat, les changements dans le secteur de la justice ne seront réellement perceptibles que dans le temps, et dépendent d'un fort engagement de l'Etat.

#### PILIER RESTAURATION DE L'AUTORITE DE L'ETAT

**Pertinence** : les activités en lien avec la justice et la police répondent à des besoins bien réels.

**Efficacité** : Si le projet peut construire des bâtiments (*selon les règles fixées au niveau national, qu'il ignorait lors de la planification*) ; former des policiers (*bien qu'avec beaucoup de retard et de difficultés (la moitié du nombre prévu et à la fin du projet)*), il ne peut ni les recruter, ni les déployer, alors que cela fait partie des premiers besoins. Les interventions dans ce pilier ont pour principale limite le fait qu'elles ne peuvent qu'appuyer une démarche qui doit être pilotée par l'Etat central, car les domaines concernés touchent aux compétences régaliennes centrales. Malgré les efforts des acteurs de mise en œuvre, et, reconnaissant leurs limites notamment dans le développement d'une planification réaliste et renseignée, le besoin central est l'appui de l'Etat au niveau supérieur pour le recrutement et le déploiement (de policiers, de magistrats), sans même parler de la parler de leur rémunération correcte et effective et la prise en charge de leur fonctionnement. A titre d'exemple, le Tribunal de paix de Mambasa, qui devrait être composé de 3 juges, ne disposait que d'un seul juge au début du projet. A la fin de celui-ci, il ne dispose d'aucun juge sur place (au moment du passage de l'équipe d'évaluation en novembre 2016). Cela ne dépend ni des acteurs de mises en œuvre), ni des autorités locales (qui tous deux ne peuvent faire que du plaidoyer) mais bien entièrement de l'Etat central. Or cela a bien évidemment une influence énorme en termes d'effets de restauration de l'autorité de l'Etat.

**Efficience** : les considérations de l'encadré précédent valent pour l'ensemble des piliers : faible lisibilité du budget et de son rapportage. Quelques exemples non exhaustifs : la formation de 100 policiers (2.2.1) a coûté la même somme qui était prévue pour 200 (140.688 USD) ; le point 2.2.2. prévoit l'appui au déploiement de 100 officiers pour 83.088 USD, qui sont rapportés avoir été

<sup>22</sup> Ce qui n'est pas de la responsabilité directe du projet, mais du système judiciaire dans son ensemble, selon lequel ces dommages devraient être payés par les condamnés, ou en cas d'impossibilité de leur part, par l'Etat.



dépensés alors que aucun nouvel agent n'a été déployé. Autre exemple, point 2.2.6 prévoit l'organisation d'évaluation conjointes PNC-Justice, l'ensemble du montant a été dépensé alors que l'évaluation n'a concerné que la police.

**Impact et Durabilité :** Un impact est bien constaté au niveau du comportement des policiers vis-à-vis de la population, et les travaux de sensibilisation sur les questions de genre et violences sexuelles ont en partie été intégrés (par exemple « on a pas le droit de toucher les fesses et les mamelles des femmes si elles ne sont pas d'accord » (entretien avec une structure locale à Mambasa)). La durabilité par contre reste à développer en ce qui concerne les interventions dans la justice, principalement par un engagement plus volontariste et concret de la part de l'Etat.

### **5.3. Pilier 3 : Réinsertion, réintégration et relance économique**

Le pilier de relance économique est constitué de deux axes : le principal regroupe les interventions d'appui en activités génératrices de revenus, et le second est celui d'appui à la constitution des mutuelles de solidarité.

#### **5.3.1. L'appui en AGR par l'OIM et son partenaire APEC**

APEC a appuyé 600 femmes en AGR, qu'il a sélectionnées à travers les cases des femmes (50 par case) et parmi lesquelles étaient incluses des femmes victimes de violences sexuelles (sélectionnées dans la base de données APEC de 2012), des femmes chefs de ménage (veuves, femmes mères), des peuples autochtones. Les femmes pouvaient choisir entre des activités de commerce simple (riz, haricots, poisson salé et beignets) ou d'élevage (chèvres, cochons, canards, etc). Suite à cela, celles ayant choisi le commerce ont reçu une petite formation en gestion et comptabilité. APEC a organisé les bénéficiaires en groupe de 10 (par case des femmes et par même activité) afin de faciliter le suivi, et sur cette base les kits prévus ont été distribués. Selon APEC la valeur du kit était d'environ 90 USD par bénéficiaire, selon les bénéficiaires la valeur était variable et souvent plus basse. A la fin du projet APEC a réalisé une sorte d'évaluation des AGR et a considéré que sur l'ensemble des bénéficiaires, 460 bénéficiaires étaient encore actifs et 136 étaient autonomes. L'initiative de cette évaluation est louable, mais malheureusement le rapport semble manquer de quelques éléments importants : les critères ayant été utilisés pour définir les bénéficiaires actifs ou autonomes ne sont pas explicités, et aucune analyse n'est proposée des potentiels facteurs favorisant/défavorisant la réussite. Sur terrain l'équipe a constaté que l'accompagnement des bénéficiaires avait été assez faible, mais que quelques exemples de réussites de certains groupes subsistent : il y a par exemple au moins 2 groupes de petit commerce à Niania qui ont acheté un ou deux vélos en groupe pour faire le transport de l'eau ; un de ces groupes considère que la vente réalisée quotidiennement pour l'ensemble du groupe procure 25000 FRC. Un autre groupe, toujours à Niania, déclare avoir déjà acheté 2 parcelles pour deux de ses membres (à 250 USD la parcelle) et que leur volonté est d'en acheter une progressivement pour chacun de membres. Du côté des membres de case des femmes une certaine déception semble subsister quant 'à des promesses que APEC aurait fait de doter les cases des femmes d'AGR collectives (par exemple pour faire de la savonnerie, de la couture ou de la pâtisserie), ce qui n'a pas été le cas.

#### **5.3.2. L'appui en AGR par l'OIM et son partenaire ACIAR**

Après le début du projet, ACIAR a été sollicité par OIM pour l'activité prévue qui devait réunir 150 femmes de policier, militaire et de la communauté autour de 10 AGR collectives. ACIAR a d'abord procédé à l'identification d'organisations féminines présentes dans les trois grands centres, avec l'aide desquelles les bénéficiaires ont été ciblées, et qui devaient par la suite assurer un accompagnement de proximité des AGR. Les bénéficiaires ont pu choisir entre trois activités principales : coiffure, couture et commerce (de pagnes, friperie et vivres). Pour le petit commerce les bénéficiaires ont reçu une courte formation en gestion et ensuite un kit (valeur équivalente à 100 USD) au début de l'appui et un second kit d'une même valeur à la fin du projet. Cette répartition du kit en deux temps était envisagé comme un moyen de maintenir un contact avec le bénéficiaire afin d'assurer un suivi. L'AGR coiffure (uniquement

à Mambasa) a eu un succès mitigé, car de nombreux bénéficiaires sont partis en cours de projet et la formatrice a été jugée peu satisfaisante (irrégulière et peu sérieuse), au point que ACIAR lui-même a décidé de mettre fin au contrat avec l'organisation qui en assurait le suivi. De même pour l'AGR couture, pour laquelle il avait pourtant été prévu une formation relativement longue (6 mois), et un atelier avait été construit à Mambasa, Epulu et Niania, le bilan semble moyen : les formateurs ont été moyennement appréciés, à Niania il semble y avoir eu un problème de machines à coudre arrivées incomplètes, et les bénéficiaires à la fin du projet ne se considèrent pas assez formés (« on ne se faire que des petits trucs » ; « on ne sait même pas réparer nos machines quand elles se cassent », extrait de focus groupes à Niania). Deux autres difficultés ont été soulevées : (1) le travail avec des femmes de policiers, mais surtout avec les femmes des militaires a été très difficile car « elles se comportent comme leurs maris » (selon les autres bénéficiaires), ne veulent pas être suivies et ne sont pas coopérantes, en plus du fait qu'elles se déplacent<sup>23</sup> ; (2) les organisations dont les responsables ont été engagés pour assurer le suivi des AGR se sont senties négligées car elles considèrent ne pas avoir reçu de soutien en tant que structures. Globalement il doit être remarqué que ACIAR ayant été sollicité tardivement pour la mise en œuvre de cette activité, la préparation a pris un certain temps, période qui a par conséquent été soustraite au temps de suivi des bénéficiaires et de renforcement de leur activité et de la cohésion sociale. Au final, l'effet de rapprochement attendu par cette activité ne semble pas avoir suffisamment pu s'exercer.

### **5.3.3. Appui en AGR de la FAO avec ses partenaires CAD, CRSM et IPAPPEL**

Selon ce qui a été vu sur terrain l'essentiel de l'intervention de la FAO s'est concentré sur l'appui au mécanisme de CEP (Champ Ecole Paysan) qui sont des structures temporaires réunissant une dizaine d'organisations paysannes locales à travers l'envoi d'environ 3 délégués par organisation, afin de renforcer leurs compétences techniques sur un point donné. La FAO a donc travaillé avec plusieurs CEP (entre 25 et 30 en incluant les foyers améliorés) repartis en 6 spécialisations, chacun devant conduire à un apprentissage précis : élevage caprin (élevage en stabulation et soin aux animaux), maraichage (production et utilisation de bio pesticides), vivrier (date idéale de semis du haricot, et essai à l'utilisation de différentes variétés de manioc), pisciculture (construction d'un étang modèle), palmier à huile et foyers améliorés (production de ces foyers et de briquettes calorifiques à partir d'herbes, ordures et autres matières organiques disponibles localement). Chaque CEP (et donc chaque membre) a reçu un appui matériel et a participé à des expérimentations pratiques sur terrain réalisées afin que chaque paysan puisse apprendre à partir de sa propre expérience. La mise en œuvre et le suivi des activités étaient principalement confiés à deux organisations locales (CRSM pour les foyers améliorés et CAD pour tout le reste), et l'IPAPPEL a été fortement impliqué dans la supervision des aspects techniques agricoles. L'approche d'apprentissage est parue pertinente et ses résultats présentent des gages de durabilité, et les innovations apportées ont été appréciées localement.

Outre l'approche CEP, la FAO a appuyé 500 femmes et filles vulnérables en termes d'élevage caprin, ou de culture maraichère. A la fin du projet, la FAO à travers CAD, a également formé des membres des OP afin de les soutenir dans leurs efforts de structuration de leur groupe. Cette dernière initiative est tout à fait pertinente, mais un vrai travail de renforcement de dynamique paysanne

---

<sup>23</sup> Plusieurs cas où ces femmes sont parties pendant la mise en œuvre du projet.

demande une approche bien plus consistante, incluant un appui de proximité sur une longue période. Enfin une activité de multiplication des semences était prévue et serait en cours, mais l'équipe n'a pas pu s'en enquérir lors de la mission.

La mise en œuvre a été handicapée par un retard très important (quasiment un an). La FAO a fourni divers éléments d'explication concernant ce retard, tous compréhensibles ; il subsiste néanmoins qu'un retard aussi grand sur un projet aussi court est difficilement rattrapable, qu'il porte préjudice à la qualité de l'intervention, et que la gestion du temps aurait pu et dû être meilleure. De plus divers documents de rapportage auxquels l'équipe d'évaluation a eu accès présentent des faiblesses importantes qui doivent impérativement être corrigées : souvent les descriptions sont peu claires et les éléments donnés sont parfois contradictoires, ce qui rend la compréhension et la fiabilité des informations faibles.

Aux yeux de l'équipe d'évaluation les forces de l'intervention dans le volet confié à la FAO sont principalement l'approche d'expérimentation et d'apprentissage technique par les paysans eux-mêmes, l'innovation amenée par exemple avec la construction des foyers améliorés, ainsi que l'accompagnement technique qui, une fois lancé, a été très présent sur terrain. Toutefois pour prouver sa crédibilité, la FAO doit absolument montrer que les retards ne se produiront plus, qu'elle saura gérer les éventuelles difficultés à temps, qu'elle améliorera de façon conséquente la qualité et la fiabilité de son rapportage, et qu'elle investira le temps, les fonds, et le travail nécessaire en ce qui concerne le renforcement des organisations de producteurs locaux et la dynamique paysanne dans son ensemble.

#### **5.3.4. Limites de l'ensemble des appuis en AGR**

Les montants des AGR étaient parfois trop bas pour vraiment permettre de commencer une activité. La formation consacrée aux bénéficiaires des AGR et surtout le suivi de chacun des bénéficiaires auraient pu être plus adaptés : plus longues les formations, et plus rapproché le suivi, ces deux aspects étant les premières garanties de renforcement d'une activité. L'effet de cohésion sociale attendue dans le cadre de ce volet a porté quelques fruits, mais il gagnerait à être mûri et développé. Et enfin, la sélection des bénéficiaires gagnerait à être rationalisée : justifier le choix du groupe cible, expliciter les critères applicables et le mode de vérification, prendre des précautions pour éviter des doubles ciblage ou des captations des ressources par certains bénéficiaires. En effet lors de la visite terrain l'équipe a remarqué qu'à plusieurs reprises les mêmes personnes se retrouvaient actrices et bénéficiaires du projet à travers différentes casquettes. Sans que cela ne doive être considéré systématiquement mauvais, ni sans que cela ne soit généralisé, il serait toutefois prudent de noter que plusieurs exemples ont été remarqués et que dans le futur cela devrait en règle générale être évité. Parmi les exemples les plus parlants, deux peuvent être donnés : un homme à Niania, qui est aussi bien animateur de la CFI, que parajuriste, que président du CEP pisciculture et membre de deux autres CEP ; une femme à Niania, directrice est la présidente de la case des femmes de APEC, et membres des 5 CEP soutenus pour la FAO. A la question de l'équipe sur comment cette femme expliquait son multiple positionnement, celle-ci a répondu « le monde appartient au plus rapide ».

### 5.3.5. La structuration des MUSO

Lors des premières séances de barzas ACIAR a brièvement parlé de ce qu'étaient les MUSO : des groupes d'épargne et de solidarité mutuelle permettant à leurs membres d'avoir accès à un petit crédit, et a proposé que les personnes intéressées se constituent en groupe et s'organisent entre elles, et viennent présenter leur groupe lors d'un prochain passage de l'équipe ACIAR. Au fur et à mesure une cinquantaine de groupes réunissant 20 à 30 personnes d'origines socio professionnelles et ethniques diverses se sont constituées et ont commencé à fonctionner en se fixant leurs propres règles (par exemple pour la rédaction du Règlement d'Ordre Intérieur), sur base des enseignements et des conseils prodigués par les agents d'ACIAR lors de formations ou descentes de suivi. Ainsi, sans distribution financière ou matérielle mais avec un suivi intense et rapproché, ces groupes se sont lancés et fonctionnent actuellement : les membres tiennent en général des réunions hebdomadaires ou bimensuelles, lors desquelles ils cotisent dans deux caisses : une verte pour l'épargne individuelle, et l'autre rouge pour l'assistance mutuelle. Ainsi les membres se constituent un pécule, se soutiennent les uns les autres lors de mauvais événements (une maladie, un décès), et en moyenne entre 5 et 10 personnes par groupe ont déjà pu recevoir un crédit et le rembourser. Les membres semblent bien maîtriser le fonctionnement de leur MUSO. ACIAR a reçu dans le cadre du projet un montant de 20.000 USD à mettre à disposition d'un groupement qui réunirait plusieurs MUSO, mais cela n'a pas encore été réalisé, pour deux motifs : d'une part pour accéder à ce montant les MUSO doivent démontrer avoir un niveau de compétence suffisante, qui est évalué par ACIAR de façon régulière et selon une trajectoire de capacitation pré définie, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui pour la plupart des MUSO ; d'autre part ACIAR dit attendre la dernière tranche du financement OIM pour ce faire. En termes d'impact les MUSO ont déjà aidé quelques activités à se lancer ou à grandir (location d'un champ pour augmenter sa production, développement d'une activité de restauration) et ont soutenu leurs membres lors de moments difficiles : un exemple symptomatique a été celui d'un garde parc à Epulu qui s'était absenté pendant deux semaines pour effectuer une patrouille, et a trouvé à son retour que son enfant était tombé gravement malade et avait été « sauvé » par la MUSO qui avait procuré l'argent pour le soigner à la maman. Globalement l'appropriation et la durabilité des MUSO semblent assurées : comme l'a dit un membre à Epulu, « même si ACIAR partait on continuerait car on sait déjà ce que l'on fait », et l'équipe d'évaluation a été positivement impressionnée par le sérieux, l'engagement et l'enthousiasme des membres, et cela sans appui financier.

#### PILIER RETOUR, REINTREGATION ET RELANCE ECONOMIQUE

**Pertinence** : les activités de développement économique et de soutien à des mécanismes d'épargne sont pertinentes car elles répondent à des besoins très importants des communautés. Comme l'a dit un membre de CEP à Mambasa « : « la considération d'un individu dépend de sa productivité et de sa richesse ».

**Efficacité** : Comme décrit ci-dessus, les AGR et les MUSO ont été soutenues. L'aspect appui technique (formation et suivi), gagnerait à être intensifié et renforcé, car il est un des principaux facteurs de réussite sur le long terme de ces activités. De plus l'équipe s'est interrogée sur le choix du type d'AGR soutenues qui a été très limité et très classique (petit commerce et élevage pour la majorité), ce qui est regrettable car une variété d'AGR développerait les capacités et les potentialités de l'ensemble du milieu.

**Efficienc**e : pas de remarque substantielle sur ce point. Pour le cas de la FAO il doit être mentionné que l'évolution du taux de change a porté le montant initial de 670.230 USD à 588.230 USD et que le rapport narratif final devrait pouvoir fournir des informations plus complètes sur la répartition de l'utilisation des fonds selon les différents types d'activités menées, qui n'est à ce jour pas tout à fait clair pour l'équipe d'évaluation.

**Impact et durabilité** : L'impact et la durabilité des MUSO a été démontré. Pour le soutien en AGR, le bilan est plus variable, selon les personnes voir selon les groupes pour APEC, sans qu'il soit aisée de comprendre ce qui a influé positivement ou négativement sur la réussite des AGR, dont découle leur impact et leur durabilité. Toutefois de nombreux bénéficiaires se sont déclarés plus capables aujourd'hui de subvenir à leurs besoins qu'auparavant, ceci paraissant surtout lié à une capacité surprenante des femmes à « faire fleurir » un petit investissement de départ. En ce qui concerne l'impact en termes de cohabitation pacifique, celui-ci est clair pour les MUSO, mais reste plus aléatoire pour les AGR, surtout pour celles soutenue par la FAO et ACIAR.

## 6. Examen des performances du projet 2 : Projet Intégré de Stabilisation du Nord Kalehe

### 6.1. Pilier dialogue démocratique

Le pilier de dialogue démocratique a été confié à UN Habitat et son partenaire APC. Il a consisté principalement dans la réalisation des activités suivantes : des ateliers de réflexion et d'échange dans les trois principaux sites de la zone de mise en œuvre ; des ateliers de renforcement des capacités des acteurs locaux ; des activités de prévention et de médiation des conflits locaux par des structures locales appelées Cadre de Dialogue et de Médiation (CDM) et enfin le renforcement des capacités de la brigade foncière en équipement topographique et informatique moderne.

#### 6.1.1. Eléments de dialogue démocratique

Le processus de dialogue attendu a consisté principalement dans la réalisation d'ateliers de réflexions et d'échange dans les trois principaux sites de la zone de mise en œuvre : Minova, Numbi et Tushunguti (chef-lieu du groupement de Ziralo). Trois types d'ateliers peuvent être retenus :

- Les ateliers ayant mené à la production des plans locaux de consolidation de la paix menés pour Minova, Numbi/Chambombo et Tushunguti/Lumbishi en avril 2015. Ces ateliers ont réuni les membres des CDM, les autorités locales et les leaders locaux. Les plans qui en ressortent sont des documents qui veulent, par zone, identifier les principaux problèmes, leurs causes, les actions à mener et qui proposent pour cela des dates, des responsables et un budget pour chaque action envisagée.
- Les « sessions de dialogue démocratique/social » : à Minova sur les conflits d'accès à la terre et au pouvoir coutumier ; à Tushunguti sur les conflits intercommunautaires de Lumbishi et Tushunguti ; à Numbi sur les conflits intercommunautaires de Numbi et Tshambombo.
- Les journées de réflexions : à Tushunguti, Numbi, puis à Minova sur la dynamique des groupes armés et la cohabitation pacifique.

Selon APC tous les dialogues sociaux se soldent par des actes d'engagement signé par les parties prenantes. L'équipe d'évaluation n'a pu accéder à ces actes que pour l'un de l'un d'entre eux (le dialogue démocratique sur les conflits intercommunautaires de Numbi et Tshambombo), où des engagements sont effectivement pris, bien qu'assez généraux, un peu comme des déclarations d'intention. La stratégie de suivi et d'accompagnement de la mise en œuvre de ces engagements par APC n'est pas apparue clairement à l'équipe d'évaluation.

#### 6.1.2. Appui au renforcement de capacité des structures locales et autres acteurs locaux

APC a mis en place et travaille depuis des années avec des structures appelées CDM (Cadre de Dialogue et de Médiation). Dans le cadre de l'IRF, 5 CDM ont été appuyés : Minova et Numbi (qui existaient déjà depuis 2011) et les trois nouveaux qui sont Lumbishi, Tushunguti et Chambombo. Pour ces derniers des assemblées électives ont été organisées afin que chaque localité désigne les membres

de son CDM. La désignation est faite selon les communautés ethniques et inclue en général l'autorité locale. Les CDM, généralement au nombre de 12, ont quelques missions principales : (1) réaliser des sensibilisations sur les sujets posant le plus de problème dans la communauté (classiquement le foncier, l'héritage pour les femmes, la cohabitation intercommunautaire) ; (2) médier les conflits leurs soumis et rechercher une validation de ces actes de compromis auprès du chef de village (souvent membre du CDM) mais également auprès du chef de groupement ; (3) faire du plaidoyer lorsque des personnes sont arrêtées ou poursuivies par la police pour des faits civils ; (4) lorsque des problèmes qui leur sont présentés leur paraissent trop complexes, les dépassent et requièrent l'intervention de certaines autorités ou d'autres acteurs, ils les réfèrent aux Médiateurs Fonciers UNHABITAT basés sur le terrain.

Les CDM ont bénéficié d'une formation approfondie aussi bien en termes de méthodologie que de contenu lors de plusieurs ateliers : en techniques de médiation et sensibilisation, culture de dialogue social et communication, plaidoyer, gestion des CDM et analyse des conflits, etc. Certains parmi eux, les plus accessibles, ont été coachés par les Médiateurs Fonciers de UN Habitat avec une certaine régularité. Les membres des CDM reçoivent un appui matériel et financier comprenant notamment 35 USD par personne par mois, les frais de location bureaux, les frais d'appui au transport pour les sensibilisations et médiations qui se font loin de villages, les frais de fournitures de bureaux, etc.

Les CDM ont identifiés 718 conflits (dont 502 fonciers) et en ont résolus 343 (dont 241 fonciers). Les conflits non fonciers sont en général qualifiés de socioéconomiques, c'est-à-dire que ce sont souvent des conflits au sein du ménage entre marie et femme, ou des conflits de dettes.

Des formations ont été organisées pour un public plus large (membres des CDM, autorités locales et leaders locaux) sur deux résolutions des Nations Unies : l'une relative à l'importance de la pleine participation de la femme dans la prévention et la résolution des conflits et la construction de la paix, (1325) et l'autre à la protection des enfants dans les conflits armés (1612).

### **6.1.3. Effets et limites des interventions liées au dialogue**

#### **Effets produits**

Les membres des CDM sont des personnes qui ont acquis des compétences et une utilité reconnue par la population et les autorités locales, et ils jouissent d'une certaine considération dans leurs localités et peuvent, assez souvent, être considérés comme des références : la population les sollicite car elle a confiance en eux, et les autorités font aussi parfois recours à eux (en dehors du projet) sur des questions délicates ou d'intérêt général.

Selon toutes les personnes rencontrées, le projet IRF, et particulièrement le pilier dialogue avec le travail des CDM et de APC, a eu pour effet d'améliorer les relations entre les communautés, principalement les Tembo, les Hutu et les Tutsis. Certes ce changement ne peut être attribué au seul projet, mais tout de même celui-ci a probablement servi de stimulateur et catalyseur pour des communautés qui devaient déjà être fatiguées de ces tensions dont elles sont les premières victimes. Le fait qu'un acteur externe, en impliquant des ressortissants locaux issus de toutes les communautés, les réunisse à différentes reprises afin de traiter de sujets d'intérêt commun, a été un point de départ important. De multiples exemples ont été donnés pour illustrer cette cohabitation : les visites



réciroques avec possibilité de passer la nuit dans le village de l'autre (ethnie), les installations des uns dans les villages des autres, le commerce entre les ethnies, les mariages mixtes, ...

Parmi les effets positifs un autre point a été mentionné : la démobilisation de plusieurs dizaines de jeunes hommes dans les derniers mois. L'équipe a essayé de les rencontrer mais sans succès. Il est en tous les cas probable que le projet ait fait partie des facteurs ayant favorisé cette « démobilisation », conjointement avec les opérations en cours par les FARDC de traque à ces groupes armés. En effet, du côté de Lumbishi et Ziralo des initiatives conjointes (autorité locale, leaders communautaires (dont les leaders ethniques) et membres des CDM) ont eu lieu afin d'entrer en contact avec les membres des groupes armés qu'ils pouvaient joindre (en passant à travers leur famille) et leur demandaient de revenir pacifiquement dans la communauté<sup>24</sup>. Dernière initiative en date, le CDM de Lumbishi déclare être parti voir le chef de groupement d'Ufamando au Nord Kivu à deux reprises en octobre et novembre 2016, accompagné des représentants des communautés ethniques et avec une lettre du chef administratif de Lumbishi, afin de voir comment les Nyatura qui se refugiaient la bas pouvaient cesser leurs attaques sur Lumbishi. Cela aurait abouti à ce que plusieurs dizaines de combattants se rendent et remettent également plusieurs armes aux FARDC. Ces initiatives sont extrêmement positives et montrent une grande appropriation de la démarche par les acteurs locaux. Une des difficultés limitant ce travail est le fait que les anciens combattants n'ont aucune confiance dans le processus DDR et préféreraient rester directement dans leurs communautés et recevoir uniquement une aide pour lancer une petite activité qui leur permette de subsister. Ce qui peut poser la question du prix à payer par la justice pour avoir des chances d'obtenir la paix.

### **Limites des activités liées au dialogue**

Le pilier dialogue n'a pas été mis en œuvre sous forme d'un processus cohérent, logique, avec un déroulement progressif menant d'un point de départ à un point d'arrivée. Il semble avoir consisté en une série d'ateliers de discussions sur des sujets liés à la stabilisation, mais sans lien stratégique les uns aux autres. La population ne paraît pas avoir été suffisamment impliquée, sauf si l'on considère que la participation des CDM et des leaders locaux la remplace, ce qui n'est pas l'avis de l'équipe. Egalement, la participation des autorités semble avoir été partielle, dans la mesure où les autorités coutumières de groupement et de chefferie déclarent avoir été peu investies dans le processus sauf lors d'occasions spéciales (lancement, clôture, formation des agents de l'Etat), ce qui est insuffisant étant donné leur place centrale dans la gestion de la communauté. Cette implication limitée peut être due aussi à bien à certaines faiblesses dans l'approche adoptée qu'à une méfiance ou un désintérêt de la part des concernés eux-mêmes. Les niveaux supérieurs (territoire, province) paraissent eux avoir été plus présents, mais encore trop peu par rapport à ce qui est nécessaire dans une démarche de dialogue dans le cadre d'un programme de stabilisation.

---

<sup>24</sup> En guise d'illustration de ces prises d'initiatives par les acteurs locaux même après la clôture officielle du projet en juillet 2016, il peut être mentionné que les leaders des communautés s'étaient réunis à Numbi le 17 octobre 2016, à Lumbishi le 13 Novembre et à Chambombo le 10 décembre pour sensibiliser les jeunes du milieu à se désengager des groupes armés qui venaient à peine de piller sélectivement les vaches des tutsi. Ces initiatives ont abouti au renforcement de la cohésion intercommunautaire, ce qui a permis à certaines familles Tutsi de retourner dans leurs villages.

Des thèmes essentiels à la stabilisation dans la zone ont été abordés, mais demandent à l'être d'une façon bien plus consistante (conflit des 5 collines, problématique des grandes concessions foncières versus les paysans sans terre, ramification des groupes armés). Par exemple, l'éternelle question du conflit des cinq collines (qui oppose deux groupements sur l'appartenance à l'un ou à l'autre de cinq collines) a été soulevée pendant le projet. Cette question a même posé des problèmes sérieux, dans la mesure où le chef de groupement de Ziralo a voulu arrêter les activités du projet tant que celui-ci ne traitait pas cette question. APC, UN Habitat, STAREC et l'ensemble du Consortium ont alors essayé de faire remonter la question au niveau provincial. Cela malheureusement sans succès car la question n'a pas été traitée, il a plutôt été ordonné au chef de groupement plaignant de cesser de la poser. Sans vouloir ici remettre en cause le fait que cette question ait été ou pas traitée dans le passé, ou bien sans vouloir juger de la pertinence de la solution qui aurait été trouvée, il est clair que cela continue à poser problème pour une partie de la population/des autorités locales. Il serait donc nécessaire de traiter cette question de façon explicite, d'écouter les doléances, et si une décision existe déjà, de la présenter, l'expliquer et la justifier. Cette démarche incombe aux autorités compétentes (provinciales ou nationales) mais doit être incitée, poussée, soutenue, préparée par le consortium.

Le foncier et les groupes armés ont été des sujets de discussions mais le développement d'une stratégie holistique a fait défaut, surtout pour la question foncière. Cette dernière est en effet si difficile qu'elle nécessite une démarche spécifique, au-delà de la résolution des micro-conflits individuels, ou des activités de vulgarisation de certains aspects de la loi foncière. Dans les Hauts plateaux plus qu'ailleurs, les tensions se cristallisent autour d'une répartition très inégalitaire de la terre, où quelques individus/familles ont de très grandes concessions qu'ils n'utilisent même pas ou très peu (parfois en élevage très extensifs), alors que des masses de paysans ont des minuscules parcelles voir pas de parcelle du tout. Cette situation fait partie du noyau même des causes de conflits, et dans le cadre d'un programme de stabilisation doit donc être traitée, spécifiquement dans le travail de dialogue. Encore une fois il est évident que la question est délicate, la solution très complexe, très politique, très dépendante d'acteurs éloignés et puissants, mais tenter de discuter et traiter cette question n'est resté pas moins inévitable.

Les évaluateurs sont tout à fait conscients de la complexité des problèmes et conflits en présence, et de leur existence depuis plusieurs décennies, et du fait que ceux-ci ne peuvent réalistement pas être résolus dans l'espace de quelques mois. Toutefois ils considèrent que la façon même dont l'intervention dans le pilier du dialogue démocratique a été organisée ne permettait pas suffisamment d'agir systématiquement sur les situations conflictuelles pourtant visées. Les ateliers ont parfois semblé être des objectifs en soi, alors qu'ils ne doivent être qu'un moyen pour construire un consensus et une dynamique de fond et collective pour commencer à agir sur des problèmes. Enfin, les « plans locaux de consolidation de la paix » ont été développés sur des logiques intéressantes, mais ils ressemblent fortement au produit d'un projet par une ONG<sup>25</sup>, plutôt qu'à un plan appartenant à une population et ses autorités. Egalement, bien que produits relativement tôt, début 2015, ils n'ont pas été exploités pendant le projet.

---

<sup>25</sup> Leur forme, les formulations adoptées montrent que l'auteur est un acteur de développement externe à la communauté.

#### 6.1.4. Travail sur le foncier

Dans le cadre de ce même pilier deux résultats étaient prévus en lien avec le foncier : d'une part « un système de planification des activités visant le respect, le suivi et l'archivage des actes de compromis pour trois sites pilotes est opérationnel » et d'autre part « aux moins 50 transactions foncières sont mieux suivies par les services de l'administration foncière de Kalehe ». Les formulations de ces résultats ne sont vraiment pas claires et ne permettent pas de comprendre ce qui en était attendu.

Selon les rapports d'APC il semble que le premier résultat (« un système de planification des activités visant le respect, le suivi et l'archivage des actes de compromis pour trois sites pilotes est opérationnel ») ait été traduit sous forme d'ateliers de formations pour les CDM (sur le mesurage, la planification spatiale et la sécurisation foncière alternative) et de descentes de mesurage à Chambombo et Tushunguti, sans que l'utilité et l'aboutissement de cette démarche ne soit tout à fait clair.

Le dernier produit (« aux moins 50 transactions foncières sont mieux suivies par les services de l'administration foncière de Kalehe ».) doit probablement faire référence à une dotation en matériel topographique en faveur de l'administration foncière de Kalehe Idjwi/brigade de Minova, et en formations pour l'utilisation de ce matériel, sans qu'il soit tout à fait clair pour l'équipe d'évaluation comment cette activité s'intègre dans les autres interventions de l'IRF et contribue à ses objectifs.

Enfin, il semblerait que le projet ait provoqué et facilité des échanges ad hoc entre des grands concessionnaires de Numbi et des paysans sans terre (notamment avec l'aide des CDM), aboutissant à plusieurs cas où les concessionnaires ont accepté de louer des petites parcelles sur leurs concessions à des prix abordables en faveur des petits paysans. L'équipe a essayé de vérifier cela sur terrain en rencontrant deux concessionnaires, mais ces derniers n'ont pas pu confirmer le rôle joué par le projet. Une démarche de ce genre serait en tous les cas intéressante et à encourager.

#### PILIER DIALOGUE DEMOCRATIQUE

**Pertinence** : la pertinence des interventions en dialogue et du travail de renforcements des structures locales est évident. Par contre c'est la stratégie de mise en œuvre du pilier dialogue qui n'est pas claire et semble en l'état peu adaptée à atteindre les objectifs ciblés.

**Efficacité** : la plupart des activités et des produits prévus ont été réalisés. Toutefois le lien entre les objectifs globaux, spécifiques et les résultats d'une part, et les produits et activités mises en œuvre d'autre part n'est pas clair.

**Efficience** : l'efficience ici aussi, comme pour l'autre IRF, n'est pas évidente et des questions se posent : UN Habitat a reçu 1.067.681 USD et a transféré 455.887 USD à APC pour la mise en œuvre de tous les résultats sauf le dernier budgétisé à 62.000 USD. Sans pouvoir produire une réelle analyse de l'efficience (et notamment de la relation entre ce qui est consacré aux activités et ce qui est consacré au fonctionnement d'une agence/organisation/structure) faute de données reçues, l'évaluation voudrait inciter la réflexion sur cet aspect.

**Impact et durabilité** : malgré ces faiblesses il a été démontré que le pilier dialogue a produit quelques effets, quelques changements vraiment positifs qui peuvent déjà être considérés au niveau d'impact, ce qui souligne l'intérêt local pour un engagement sur ces questions, et ce qui fait

espérer en un potentiel impact démultiplié si la stratégie est revue. La durabilité est partiellement présente à travers certains changements (amélioration de relation intercommunautaires), et surtout à travers les CDM qui sont devenus pour certains des acteurs de référence au niveau local.

## **6.2. Pilier restauration de l'autorité de l'Etat**

### **6.2.1. Travaux de réhabilitation de la route**

La réhabilitation des routes est souvent considérée par les populations rurales comme le premier pas vers leur désenclavement, préalable au rétablissement de l'autorité de l'Etat, ainsi qu'au développement de toutes les autres activités que cela permet. C'est aussi le cas dans les Hauts Plateaux. OIM a pris la responsabilité de réhabiliter l'axe routier Kalungu-Numbi-Lumbishi-Tushunguti, et de protéger le talus de la route par sa végétalisation. L'axe Kalungu-Numbi, et Numbi-Lumbishi dans une certaine mesure, existait déjà mais devait être travaillé afin que des voitures puissent passer, alors que l'axe Lumbishi-Tushunguti était inexistant.

La réhabilitation a été confiée dans un premier temps à l'organisation AFEDEM, par un contrat de 600.000 USD signé le 01.12.2014 et résilié entre juillet et août 2015. Les premières alertes concernant le caractère très insuffisant de la prestation d'AFEDEM sont parvenues de la population locale et de structures locales début 2015.<sup>26</sup> Le second trimestre a été consacré au développement de mesures correctives et à leur suivi, et finalement au constat de leur échec, et à la rupture du contrat. Suite à ces problèmes OIM a réalisé des efforts très importants pour essayer de récupérer la situation, y compris des investissements de fonds propres. Malheureusement malgré cela, la tâche était si importante, et les conditions externes et notamment météorologiques si défavorables<sup>27</sup>, que la condition actuelle de la route reste mauvaise.

Le tronçon Kalungu-Numbi a été amélioré, mais aujourd'hui, quelques mois après la fin du projet et pendant la saison des pluies, il est impraticable pour les voitures. Les chauffeurs qui ont pu amener l'équipe et la ramener ont refusé d'y renvoyer un autre véhicule<sup>28</sup>. MSF achemine ses stocks par hélicoptère. Le tronçon Lumbishi-Tushunguti a été ouvert et a permis à la première moto dans l'absolu de s'y rendre, ce qui a provoqué un grand enthousiasme dans la localité<sup>29</sup>. Mais les attentes de la population des Hauts Plateaux allaient bien au-delà de ça : c'étaient des camions et des bus que l'on voulait voir circuler. Or ce grand espoir est resté aujourd'hui déçu.

Cela s'explique par différents facteurs : d'une part un important problème de planification, lors de laquelle l'ampleur, la complexité, le temps nécessaire et le coût des travaux avait été drastiquement sous-estimé ; d'autre part un passif difficile à rattraper (7 mois et 180.000 USD de perdus, une déception

---

<sup>26</sup> Sans que l'équipe ne puisse s'exprimer sur la réputation d'AFEDEM à l'époque de sa contractualisation, il semble toutefois que les travaux routiers que cette organisation avait eu à réaliser dans le cadre de précédents contrats dans une zone proche de celle de mise en œuvre de l'IRF, n'ait pas produit de grande satisfaction au niveau local. De même AFEDEM fait partie des organisations à Bukavu dont la gouvernance et la gestion semblent être communément mises en doute.

<sup>27</sup> Parmi les conditions externes il est fait référence à des spécificités de la zone : le relief et la pédologie (Haut-Plateaux rocheux sur sol meuble à plus de 2.000 mètres en altitude), la pluviométrie élevée et l'hydrographie importante (9 mois de pluie l'année), les pratiques culturelles de la zone (cultures de subsistance en pente sur les accotements de la route favorisant les érosions), etc.

<sup>28</sup> Le consultant en charge de l'évaluation IRF Kalehe, qui est restée quelques jours supplémentaires dans les Hauts Plateaux après le départ de la consultante chef d'équipe afin de compléter la récolte des données, a dû faire le chemin retour en moto.

<sup>29</sup> On y parle communément « d'un jour de fête ».

déjà présente au niveau local, et un problème de cantonniers déclarant avoir travaillé et ne pas avoir été payés et donc réclamant leur dû).

La végétalisation du talus, qui devait protéger la route contre les éboulements et autres, devrait avoir été réalisée à l'aide de 49650 plantules d'eucalyptus et 19590 rejets de vétivers. Ces deux espèces ne sont pas apparues clairement à l'œil nu lors du passage de l'équipe, et une partie de la population semble aussi mettre en doute leur existence car ils ne sont pas facilement visibles. ACODEPA explique cela par différents facteurs : le fait que certains plants auraient été mangés par les vaches, que d'autres plats seraient recouverts de hautes herbes, et enfin et surtout que le travail de plantation a été fortement endommagé lors des travaux de la route qui, à cause du retard accumulé, ont été effectués après que ACODEPA ait procédé à la plantation. Ce qui est certain est que, au vu de l'état actuel de la route, la protection du talus n'a pas été réellement efficace.

Au delà de ces nombreuses difficultés, deux aspects spécifiques à la durabilité valent d'être mentionnés. Un plan de maintenance de la route post projet aurait dû être développé et ne l'a pas été, alors qu'il aurait été une des seules façons de prévenir une dégradation rapide de la route. Cet aspect devra être corrigé par la suite. Par contre, le Gouvernement Provincial, en collaboration avec OIM, a travaillé à la rédaction d'un arrêté provincial qui veut mettre en place un système général de maintenance des routes sub-nationales de la province. Cette démarche est extrêmement positive car elle démontre une prise conscience de cette difficulté et une volonté de l'aborder dans sa globalité. Elle demande toutefois à être suivie de près car la mise en œuvre des réglementations pose en général autant si ce n'est plus le problème que le développement de celle-ci.

### **6.2.2. Appui à la police**

L'appui à la police a été confié au PNUD et a pris plusieurs formes. Il avait initialement été prévu de construire deux commissariats (Numbi et Ziralo) et deux bâtiments pour l'administration locale. Or avant le lancement du projet, le commandant de Minova a manifesté sa désapprobation due au fait que les bénéficiaires du projet qui sont sous sa responsabilité hiérarchique, auraient des meilleurs bureaux alors que lui resterait avec un petit bureau en très mauvais état. De plus il est apparu que les commissariats devaient respecter des règles et des standards nationaux. Cela a eu pour conséquence de ramener à 3 le nombre de bâtiments, dont celui de Numbi et de Tushunguti qui devraient réserver 2 pièces en leur sein pour le chef de poste d'état administratif et son secrétaire. Les bâtiments ont effectivement été construits, à la grande satisfaction des concernés et des populations locales. La construction a été tout particulièrement appréciée à Tushunguti, où ce bâtiment est le premier dans l'absolu à avoir été construit en dur dans la localité. Localement une histoire circule pour montrer que tout le monde apprécie l'accroissement de la présence de l'Etat : les Mai Mai Kirikitcho ont mené une attaque à Tushunguti début 2016, où ils ont pillé et brûlé des maisons, mais ils n'ont pas touché au bâtiment de la police et de l'administration. On dit qu'eux aussi le respectent, car c'est la première fois en absolu qu'un tel bâtiment (en matériel durable) est construit dans le milieu.

Quelques inévitables regrets subsistent : l'absence d'inclusion de toilettes pour les usagers des bureaux, l'absence d'eau et d'électricité. Egalement le mobilier prévu, basique (tables, chaises, étagères) a été entreposé à Minova et de grandes difficultés à le transporter sont rapportées. Pour pallier à cette difficulté de transport, il semblerait qu'il y ait eu un accord entre Tushunguti et Minova aboutissant à ce

que le mobilier destiné à Tushunguti soit vendu à Minova, et que l'argent produit de la vente serait envoyé à Tushunguti afin qu'ils voient eux même comment faire fabriquer à proximité les meubles nécessaires<sup>30</sup>.

La seconde partie de l'appui était prévue sous forme de déploiement et de formation de 30 nouveaux agents dans la zone. Le recrutement n'a pas été possible, cela n'étant pas du ressort d'un projet, et ce sont donc 30 agents en provenance de Bunyakiri et Kalehe centre qui ont été sélectionnés et formés, et qui devaient être envoyés à Numbi (15) et Tushunguti (15). Selon la police sur place, il n'y actuellement que 7 nouveaux agents qui sont arrivés à Numbi, et 7 à Tushunguti, et ils ne disposent pas d'informations sur les autres.

Au-delà de la réalisation concrète de ces activités, des premiers signes d'impact ont été rapportés par les différents focus groups et entretiens réalisés avec les habitants des localités concernées, hommes comme femmes : il y aurait un début de réduction de l'agressivité et de la violence avec laquelle les policiers avaient l'habitude d'interpeller la population, et un meilleur respect des rôles respectifs et des procédures. Les policiers ont par exemple appris qu'ils n'ont pas tous compétence pour poser des actes d'OPJ (Officier de Police Judiciaire), ou qu'une détention préventive a une durée maximale légalement autorisée (48hr). Par contre une pratique anormale a été rapportée par plusieurs agents de la police à Tushunguti. Sans que l'équipe d'évaluation puisse la confirmer ou l'infirmier, ce point est paru assez important pour être repris ici afin que les intéressés puissent vérifier l'information et prendre les éventuelles mesures requises. Il a été soulevé que la hiérarchie exige aux postes de police subalternes que ceux-ci envoient 100.000 FRC par mois à ce qu'ils appellent « le bureau 6 de la DGRAD ». Cette somme serait censée provenir de l'argent qui serait extorqué aux individus arrêtés. Or les policiers rencontrés, qui ont bénéficié de la formation, expliquent que justement celle-ci leur a démontré que cette « amende transactionnelle » est infondée et que la pratique y relative devrait donc cesser.

### **6.2.3. Appui aux agents de l'Etat**

Le soutien aux agents de l'état a été confié au PNUD, qui a organisé en mai 2016 une formation de 8 jours pour 45 agents sur de nombreux thèmes dont : la déontologie professionnelle, la décentralisation, la répartition des compétences entre les entités territoriales, les finances publiques et la mobilisation des ressources, la gestion et l'archivage, la collaboration avec la société civile, la gestion des conflits etc. Parmi les agents de l'Etat ont été invités les autorités politico administratives et coutumières de la zone, et quelques agents des différents et nombreux services représentés localement tels Environnement, Tourisme, PME, Culture et Arts, Transcom, Genre et Famille, DGM et DGRAD, etc.... La formation a été appréciée et les agents rencontrés ont dit avoir acquis des connaissances notamment en ce qui concerne l'éthique, la maximisation des recettes et l'approche à adopter, la gestion des conflits. Toutefois, les problèmes de fond des agents restent : (1) plusieurs agents, même parmi ceux qui exercent cette fonction depuis 5-10 ans, ne sont pas immatriculés ; (2) très nombreux sont ceux qui ne reçoivent pas de salaire du tout, mais ont par contre autorisation de se rémunérer en prélevant 10% des taxes qu'ils lèvent auprès de la population ; (3) la plupart n'a pas de bureau, ni ne perçoit aucun frais ou

<sup>30</sup> Cette « vente » ne constitue pas un problème aux yeux des évaluateurs, c'est plutôt une stratégie développée localement par les concernés et avec les moyens dont ils disposent pour répondre à une difficulté vécue.

appui pour le fonctionnement. Dans de telles conditions, il est difficile d'imaginer un changement fondamental dans la façon de travailler.

La seconde étape a été en juillet 2016 la mise en place des cadres de concertation entre les autorités publiques et les acteurs non étatiques à Minova, Numbi et Ziralo. Cet atelier réunissait les autorités locales coutumières et administratives, les services de l'Etat, la société civile, la FEC, les confessions religieuses. L'objectif de ces cadres est de rapprocher les acteurs étatiques et non étatiques et de leur offrir un mécanisme où se rencontrer afin d'échanger et traiter les problèmes du milieu qui les concernent tous en vue de consolider la paix et la stabilité. Chacun des trois cadres a nommé un bureau dont la tête est confiée au chef de groupement, avec le soutien du chef de poste d'encadrement administratif et d'un représentant des confessions religieuses. Il est regrettable que ce cadre ait été mis en place le dernier mois du projet car un accompagnement dans les premiers mois de travail lui aurait été bénéfique. Toutefois il semble que cela n'ait pas empêché le cadre de Ziralo et surtout celui de Numbi de se rencontrer et de déjà réaliser quelques actions conjointes : à Ziralo il y a eu des échanges sur la cohabitation pacifique et sur la sensibilisation des groupes armés ; à Numbi trois rencontres ont déjà été tenues sur la cohabitation pacifique, la détention illégale des armes et les problèmes de divagation des animaux (vaches principalement), qui créent des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Ces initiatives montrent que les acteurs locaux ont apprécié l'idée, se la sont appropriée et l'utilisent selon leurs besoins.

#### **PILIER RESTAURATION DE L'AUTORITE DE L'ETAT**

**Pertinence** : l'importance et la pertinence des 3 interventions (route, police et agents de l'Etat) est indéniable car toutes sont des aspects indispensables de la construction de la stabilité et sont considérées nécessaires par la population.

**Efficacité** : la plupart des activités prévues ont été réalisées, soit dans la version prévue ou revue en cours de projet (route, nombre de bâtiments). Les révisions sont dues à des faiblesses de planification (route et police), à un manque d'appui consistant de la part de l'Etat central (police et agents), ou à des retards (agents, route).

**Efficiace** : en tenant en compte les difficultés mentionnées ci-dessus, les budgets alloués aux activités semblent réalistes (sauf la route qui aurait dû nécessiter un budget majeur). Les remarques précédentes (notamment la faible lisibilité du budget dans son ensemble, la difficulté à obtenir des informations financières et sur le manque de suivi par le bailleur) demeurent.

**Impact et durabilité** : la durabilité des travaux de réhabilitation de la route a déjà été qualifiée de limitée au vu de l'état dans laquelle celle-ci se trouve déjà maintenant. Ce n'est pas à dire que rien n'a été fait, des améliorations ont bien été apportées, mais celles-ci ne sont pas à la hauteur des besoins. Le travail avec la police (bâtiments, formation) va par essence laisser des traces sur le moyen long terme, bien que l'impact risque d'être limité par rapport aux besoins en termes de stabilisation, notamment du fait du manque de réalisation par l'Etat de ses obligations (recrutement, déploiement, dotation en fonctionnement). Enfin, la même remarque vaut pour le travail avec les agents de l'Etat : des changements au niveau local sont perçus, mais ceux-ci restent fortement limités par le manque de réalisation de la part de l'Etat de sa part de responsabilités.



### **6.3. Pilier retour, réintégration et relance économique**

#### **6.3.1. Appui au secteur minier**

L'appui au secteur minier, aspect central dans quasiment toutes les problématiques et les potentialités de la RDC, a été confié à OIM. Plusieurs activités ont été réalisées parmi lesquelles :

- La validation de 7 sites miniers : sur six sites prévus, sept ont pu être validés verts (exempts de conflits) car ayant rempli les conditions exigées (absence de groupes armés, militaires ou autres hommes en armes ; n'incluant pas de femmes enceintes et d'enfants dans la réalisation des travaux, etc). Cela a pu être vérifié et confirmé par les équipes ayant réalisé l'enquête : SAESCAM, police des mines, cadastre minier, et les acteurs non étatiques (FEC, société civile) qui ont transmis au Ministère Provincial puis national leur rapport afin d'obtenir la validation.
- La construction et l'équipement d'un centre de négoce à Numbi qui regroupe les différents services impliqués dans la chaîne de l'exploitation minière (Division des mines, Police des mines, SAESCAM) ainsi qu'un dépôt de minerais des négociants
- L'appui à une coopérative de creuseurs : COPAMHANUBU (Coopérative des Exploitants Artisanaux Miniers des Hauts Plateaux Miniers de Numbi et de Buzi). Il était prévu l'appui à 3 coopératives de 600 creuseurs, mais apparemment celle-ci est la seule légalement existante à Numbi. Cette coopérative a été appuyée en équipement (mobilier de bureau, générateur, 2 motopompes), en formation (sur la gestion d'une coopérative), et dans la rédaction d'un business plan de 5 ans. Cet appui a été fortement apprécié par les dirigeants de la coopérative et a effectivement contribué à renforcer celle-ci.

Au-delà de cela l'équipe d'évaluation expose ici une préoccupation qui mériterait à son avis réflexion : l'appui semble avoir été concentré, ou capté, par le comité directeur de la coopérative qui est essentiellement composé d'exploitants dont le statut socioéconomique est supérieur et distinct de celui des creuseurs. Par conséquent, bien que ces creuseurs reconnaissent les avantages importants de la coopérative (essentiellement le fait de recevoir un soutien économique en cas de maladie, accident du travail ou décès lié au travail), ils considèrent que ni celle-ci, ni l'appui du projet (dont ils n'étaient pour la plupart pas au courant) n'a amélioré leur revenu. Cela semble en partie s'expliquer par un monopole existant à Numbi, découlant d'une entente entre la société Sakima (qui dispose du droit d'exploitation minière) et le négociant Amur, qui accorde à ce dernier l'ensemble de la production découlant des sites de Sakima. Selon ce qui a été entendu, le prix pratiqué par Amur sur la cassitérite (qui est la plus grosse production) à Numbi est de 5 à 6 USD par kilos, alors que dans le village voisin Niabibwe ce prix monte déjà à 8 USD et à 11 USD à Bukavu.<sup>31</sup> Ce monopole semble avoir pour effet de maintenir un prix très bas à Numbi, ce qui réduit les revenus des creuseurs et exploitants locaux, et qui, selon le ministère des mines, aurait pour effet également de faire baisser la production (car les travailleurs sont découragés). Bien que ceux-ci soient des éléments externes au projet, il est important de les prendre en considération dans le

---

<sup>31</sup> Selon ce que entendu sur place, les creuseurs n'ont pas le choix d'aller vendre la part qui leur revient de ce qu'ils ont « trouvé/récolté », ailleurs car cela serait considéré comme de la fraude et ils risqueraient d'être arrêtés et leur marchandise confisquée.

cadre de l'appui fourni au secteur minier et aux activités économiques des vulnérables /groupes à risques.

### **6.3.2. Appui en AGR et constitution des MUSO par ADMR**

ADMR a conclu un contrat avec le PNUD lui confiant les travaux d'appui aux activités génératrices de revenus pour les 300 creuseurs clandestins et les 100 femmes actives dans les mines autour de Numbi. L'étude préalable de rentabilité des activités<sup>32</sup> ne paraît pas avoir été réalisée, par contre l'identification des bénéficiaires, réalisée sur les sites mêmes des mines, a été bien menée. Comme pour les autres ONG en charge de l'appui aux AGR, une formation rapide et relativement sommaire a été prodiguée sur les bases du commerce, de la comptabilité et le choix d'une activité. Les activités ont été choisies par les bénéficiaires entre celles qui étaient proposées (commerce de pagnes, friperie ou de denrées alimentaires de base). La valeur du kit était le plus souvent entre 50 et 100 USD, selon la chance du bénéficiaire<sup>33</sup> et sa capacité à le revendre. Plusieurs personnes ont changé d'activité après la première vente, et tous semblaient très satisfaits de l'appui reçu. Selon l'équipe cela peut être en partie expliqué par un bon suivi de proximité réalisé par ADMR<sup>34</sup>, et par le fait que la situation socio-économique et professionnelle de ces personnes avant l'appui était particulièrement mauvaise : les femmes se sont à maintes reprises exprimées sur le mépris social dont elles faisaient l'objet car elles étaient sales et males vêtues, et que cela n'est plus le cas aujourd'hui. Les hommes confirmaient en expliquant que leur situation était particulièrement précaire et irrégulière, car dans les mines non seulement les travailleurs ne sont pas certains de trouver quelque chose, mais en plus, en tant que clandestins, ils pouvaient se faire taxer leur production à tout instant. Les AGR ont montré plusieurs belles réussites : une femme qui avait reçu des pagnes, qui a aujourd'hui changé de produit pour faire le commerce de bière et déclare avoir 200 USD d'épargne ; une autre femme qui déclare avoir pu acheter un champ à 1300 USD et cultive aujourd'hui la pomme de terre.

Seize MUSO ont été constituées sur base du choix volontaire des bénéficiaires : selon leurs propres mots, chacun se mettait en groupe avec « ceux avec qui l'on ne va pas se faire tromper ». Ces MUSO semblent fonctionner de façon relativement satisfaisante, et certaines d'entre elles ont décidé de réaliser des projets communs avec les sommes épargnées : location d'un champ pour la culture de pomme de terre, achat d'une vache.

---

<sup>32</sup> Par étude préalable des activités il est entendu une recherche concernant la rentabilité qui peut être attendu de chaque AGR et filière, qui prend en compte les coûts de production, les taxes, le prix de vente qui peut être espéré et donc la marge réalistement prévisible.

<sup>33</sup> Chacun recevait un « ballon » différent sans connaître à l'avance le contenu de celui-ci. Certains ont reçu des bottes, des jeans, des vêtements de femmes, etc, Les montants qui pouvaient ressortir de la vente de ces ballons étaient très variables.

<sup>34</sup> ADMR avait en effet recruté un animateur sur place à Numbi.

### 6.3.3. Appui en AGR et constitution des MUSO par AVUDS

AVUDS était en charge de l'appui à 900 bénéficiaires sur l'axe Kalungu-Numbi-Lumbishi. Leur étude préalable d'identification des filières est celle qui paraît avoir été faite avec la démarche nécessaire (bien qu'approximative) car ils ont fait un réel effort pour étudier la rentabilité des activités (dépenses, recettes, profits). L'identification des bénéficiaires a aussi été bien réalisée, dans la mesure où la vulnérabilité a été évaluée en passant dans les ménages et observant l'état de la maison, les conditions de vie, et l'état des personnes elles-mêmes. Un nombre important de femmes a été intégré, et, aspects très positifs, les jeunes et les anciens démobilisés ont aussi été inclus de façon substantielle. Une formation sommaire a été délivrée, les bénéficiaires ont choisis eux même leurs activités et ont été regroupés par AVUDS sur base de l'activité choisie. La plupart des bénéficiaires disent avoir reçu 75 USD en cash, et nombreux sont ici aussi ceux qui ont changé l'activité exercée par la suite. Un nombre important, notamment à Lumbishi, se sont convertis dans la vente de boissons locale ou de Primus, ce qui a poussé l'équipe à se demander si ce choix ne pouvait pas avoir de mauvaises influences sur le moyen/long terme dans le milieu.

Parmi les difficultés, à Numbi surtout, un nombre assez important de bénéficiaires déclare avoir été victime de vols par des bandits armés, que ce soit à leur propre domicile ou sur la route lorsqu'ils allaient se reapprovisionner en marchandise pour leur commerce, ce qui a réduit à néant leurs efforts. Cela semble être fréquent à Numbi, où dès que quelqu'un est vu avoir une activité relativement fructueuse, il devient victime de vol. Une autre difficulté souvent mentionnée a été celle de « taxes » (légal ou illégal, cela est assez difficile à savoir avec exactitude lors des entretiens) atteignant parfois un montant très haut (jusqu'à 50 USD qui étaient requises par des agents de l'Etat. Enfin, à Lumbishi, la situation a été très difficile pour la majorité des bénéficiaires car pendant la période de mise en œuvre de projet le village semble avoir connu de gros problèmes de sécurité notamment dus à des attaques de groupes armés, et la population, dont les bénéficiaires, ont été pillés et amenés à fuir à différentes reprises. Ce n'est que récemment qu'ils sont revenus et essaient de recommencer une petite activité. De belles réussites ont été racontées, parmi lesquelles : une femme qui a pu se construire sa propre maison grâce à son activité alors qu'avant elle était locataire, une autre femme pratiquant le commerce de pommes de terre a réussi à acheter deux chèvres et épargner 150 USD, et une dernière pratiquant le commerce de braise a acheté une vache.

Les MUSO aussi ont été constituées, sous la direction de AVUDS. Certaines ont à peine eu le temps de fonctionner avant d'être mises en pauses par l'insécurité (à Lumbishi), mais les autres fonctionnent et plusieurs membres ont déjà obtenu des crédits. En termes d'entraide quelques exemples significatifs ont été observés : des anciens combattants qui avaient reçu l'aide du projet ont aidé d'autres anciens combattants qui eux n'avaient pas été sélectionnés, soit à monter leur propre MUSO, soit à intégrer un MUSO existante afin de recevoir un crédit en premiers pour aussi monter une activité.

### 6.3.4. Appui en AGR et constitution des MUSO par IDHE

IDHE a eu le mandat d'appuyer 700 personnes en AGR au niveau de Ziralo, dont à Tushunguti et aux alentours. Ici aussi l'étude des filières n'a pas été menée selon la méthodologie qui aurait été indiquée, par contre l'identification a bien été basée sur des critères de vulnérabilité au vu des conditions des habitations et des personnes elles-mêmes. Il semblerait que plus de la moitié des bénéficiaires aient été identifiés au sein de l'association « Groupe de volontaires pour le développement durable » qui avait été constituée en 2015 pour commencer à travailler sur la route et aider OIM. Trois activités ont été proposées : petit commerce, élevage et le travail autour d'un moulin. Selon les bénéficiaires les AGR leurs ont été imposées par IDHE, au moins pour le moulin, ce que IDHE ne confirme pas. Cent bénéficiaires ont donc été regroupés en 4 équipes de 25 autour de la gestion d'un moulin. Ils sont actuellement très déçus : chaque groupe devait normalement gagner 70.000 FC par mois, ce qui paraît déjà très peu à l'équipe d'évaluation. Hors lors des focus groupes tenu avec ces bénéficiaires, ces derniers ont dénoncé ne jamais avoir perçu cette somme, disant qu'elle était gardée par les travailleurs de IDHE basés à Tushunguti. Toujours selon eux, aujourd'hui le moulin ne fonctionne plus. L'équipe, qui n'a pas eu l'autorisation de se rendre à Tushunguti, ne peut pas mesurer la véracité de ces propos, mais elle souhaite conseiller à IDHE et au PNUD de s'enquérir de l'état de la situation.

De même selon les éléments récoltés lors de plusieurs entretiens et focus groupes, la moitié des bénéficiaires (350) n'auraient pas été servi car IDHE serait parti de façon rapide et inattendue à cause d'incidents sécuritaires début 2016, sans avoir servi la deuxième vague de bénéficiaires d'AGR. IDHE et le PNUD ne confirment pas cette version et expliquent disposer des listes des bénéficiaires complètes et signées. Encore une fois, l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de confirmer l'une ou l'autre des versions, et ne peut donc que recommander aux acteurs de mises en œuvre de se rendre sur terrain afin de vérifier avec rigueur et ouverture les allégations reçues. Même si les allégations devaient se révéler fausses, le fait qu'elles aient été relayées par autant de personnes démontre qu'il y a un problème de communication et de confiance qu'il serait bien d'aborder et de traiter, d'autant plus dans le cadre d'un programme de stabilisation.

#### PILIER RETOUR, REINTEGRATION et RELANCE ECONOMIQUE

**Pertinence** : la pertinence des activités de relance par les AGR, ainsi que celles d'accompagnement des MUSO, de même que le soutien au secteur minier, sont reconnues.

**Efficacité** : les activités ont été réalisées, tout en soulignant les questionnements quant 'au nombre de bénéficiaires servis par IDHE. Ce qui a été relativement limité est la formation pour la conduite des AGR, et la formation et le suivi pour le travail des MUSO. De même la mission d'évaluation regrette que les filières inscrites dans le document de programme « menuiserie, maçonnerie, briqueterie, boulangerie, cuisine, fromagerie » n'aient pas été retenues et qu'elles aient été remplacées par des AGR très basiques.

Malheureusement les difficultés telles que attaques et pillages par les groupes armés et vols par les bandits ont assez fortement handicapés les bénéficiaires, ainsi que la question des taxes. Ce dernier point aurait mérité une considération anticipée afin de distinguer et maîtriser le type de taxes légales et leurs montants qui pouvaient être exigées aux bénéficiaires. Une fois ces aspects clarifiés, il serait possible de réfléchir à la pertinence (ou pas) et aux éventuelles modalités d'une exonération partielle et temporaire de paiement de ces taxes pour les bénéficiaires d'AGR (au titre de

vulnérabilité et de facilitation de lancement d'une activité économique).

**Efficienc**e : bien que les détails des budgets n'aient pas été disponibles, la proportion est ici acceptable entre les intrants financiers et les résultats produits. Au contraire le soutien aux MUSO a été sous-estimé, ce qui explique probablement leur relative fragilité.

**Impact et durabilité** : Des cas très positifs aussi bien en termes de réussite individuelle, que de soutien commun, qui pourraient être multipliés et renforcés avec quelques mesures correctives dans l'approche.

## 7. Analyse comparative des deux projets et enseignements tirés

**7.1. Planification, Suivi et rapportage** : les deux documents de projets IRF présentent des faiblesses en termes de (1) clarté et lisibilité des approches et activités envisagées ; (2) lien entre les produits, les résultats et les objectifs ; (3) transparence et rationalité budgétaire. Cela doit être partiellement lié à la façon dont ces projets ont été développés et est particulièrement vrai pour l'IRF Mambasa, qui semblerait n'a pas été écrit par ceux qui ont eu ensuite la charge de sa mise en œuvre, ce qui a contribué au maintien de certains flous et à des difficultés de compréhension. Le rapportage du projet, uniquement narratif et basé sur le canevas fourni par le bailleur, est très limitatif et ne permet pas, sur cette seule base, d'assurer un suivi correct, ni en termes de contenu, ni en termes de finances.

**7.2. Sélection des zones** : les deux projets IRF ont été mis en œuvre dans des zones (Mambasa et Hauts Plateaux de Kalehe) qui sont aussi bien assez éloignés de la capitale provinciale, que peu sécurisées. Ce dernier aspect s'est montré particulièrement problématique pour les agences des Nations Unies, qui y ont eu un accès restreint pendant plusieurs mois, ce qui a soit limité la mise en œuvre des activités, soit limité le suivi que les agences pouvaient en faire (cas de Ziralo surtout, et en partie la RFO). La question de l'accessibilité a dû être particulièrement problématique pour les Hauts Plateaux de Kalehe à cause de la route difficilement praticable. Cela ne doit pas remettre en cause la sélection de ces zones dans la mesure où elles sont les zones qui ont le plus besoin de stabilisation, mais requiert une prise en considération préalable et à la hauteur du problème afin de prévoir des stratégies concrètes pour y faire face, comme par exemple la délégation majeure de responsabilités aux organisations qui souffrent moins de ces limitations sécuritaires (ce qui implique l'organisation d'un suivi et d'une supervision importants), ou comme le recrutement d'agents directement sur place (comme cela a été fait pour AVUDS, IDHE, ADMR au nord Kalehe).

**7.3. Sélection des partenaires** : il n'y pas eu de stratégie spécifique prise par les agences pour la sélection des partenaires. Certains ont travaillé avec leurs partenaires habituels (UNESCO, UN Habitat), d'autres ont fait des appels à propositions (PNUD, FAO) et ont identifiés les partenaires sur base des critères de compétence technique ou d'expérience dans la zone. D'une part l'appel à proposition présente davantage de garanties de transparence, mais le processus peut prendre du temps, et d'autre part les partenaires habituels ne sont pas forcément compétents pour des projets spécifiques de stabilisation. Ce qui est certain est qu'il est pertinent de mener une recherche préalable aussi approfondie que possible sur l'organisation qui est pressentie et sur sa réputation dans le milieu, avant la prise de décision. Par contre ce qui a soulevé des interrogations au sein de l'équipe est le choix d'avoir plusieurs acteurs travaillant sur les mêmes activités dans le même lieu, comme cela a été le cas pour les AGR sur le même axe à Mambasa<sup>35</sup>, ou pour le dialogue ou les intervenants étaient aussi nombreux<sup>36</sup>. Étant donné que la coordination est souvent quelque chose de laborieux, une répartition plus claire a priori, des zones ou des activités, pourrait aider. Le critère d'expertise est essentiel à considérer, surtout

<sup>35</sup> OIM avec APEC et ACIAR, FAO avec CRSM et CAD.

<sup>36</sup> OIM avec APEC et ACIAR, UNESCO avec WCS et WCG

dans les domaines où l'approche utilisée peut faire une grande différence en termes d'impact. Le rôle de chacun devrait être revu en fonction de son domaine de valeur ajoutée spécifique.

**7.4. Sélection des « bénéficiaires » des AGR :** la sélection des bénéficiaires peut d'emblée sembler comme quelque chose de simple, d'évident, de mécanique, or elle reste une étape clé. Il faut tout d'abord savoir quelle catégorie l'on veut viser (femmes, jeunes, anciens combattants, vulnérables, paysans, acteurs économiques, etc), pourquoi et comment les identifier. L'IRF Mambasa a donné la priorité des femmes, surtout pour les AGR non agricoles, l'IRF Kalehe a lui inclus de nombreux jeunes, dont plusieurs anciens combattants ce qui est extrêmement pertinent dans le cadre d'un programme de stabilisation, et doit être encouragé. La diversité ethnique semble avoir été prise en compte dans les divers domaines et localités, ce qui est aussi essentiel. La coordination entre les acteurs de mise en œuvre est ici aussi très importante afin d'éviter de travailler avec les mêmes bénéficiaires, surtout dans un contexte où les personnes nécessitant un appui sont très nombreuses. Il est difficile d'imaginer une raison qui rende justifiable d'appuyer une même personne deux fois, trois fois ou plus, pendant que d'autres ne reçoivent aucun appui. Particulièrement la question du ciblage des vulnérables paraît essentielle : l'approche très pratique observée à Kalehe (« on regarde les conditions des maisons et des personnes elle-même, le nombre de repas par jour, ce qu'elles mangent » etc) est parue tout à fait adaptée.

Une remarque particulière en ce qui concerne le travail avec les peuples autochtones : IRF Mambasa a eu la louable initiative de les inclure dans les différentes activités, dont les AGR, mais avec un bilan mitigé pour ce dernier volet. Bien que quelques exemples de soutien socioéconomique par des AGR, d'intégration dans les MUSO, ou de sécurisation de leurs droits fonciers aient montré que des améliorations et des réussites sont possibles, il faut reconnaître que cette population constitue un groupe très spécifique, à cheval entre deux mondes, attiré par la modernité d'une part, et attaché à leur mode de vie intégré à la nature d'autre part, et que son appui nécessite une prise en compte spécifique.

**7.5. Approche de stabilisation :** cette expression fait référence, selon l'équipe d'évaluation, à plusieurs aspects : (1) une « dynamique tripartite : Etat, population, organisations de mises en œuvre » ; (2) le dialogue en tant que processus cohérent, inclusif, progressif au centre de l'intervention en stabilisation ; (3) l'ambition de traiter les problèmes de fonds de la zone qui empêchent la stabilisation. Ces éléments composent le cœur de l'approche de stabilisation selon l'ISSSS, sans laquelle il peut s'agir de projets tout à fait pertinents mais qui ne suivent pas profondément cette philosophie. Le premier aspect fait référence au fait que l'ensemble du projet, et en premier lieu le pilier dialogue ne peuvent pas être mise en œuvre, et encore moins avoir des chances de succès, sans une implication étroite, transparente, régulière et constante des autorités et de la population. Le second point met l'accent sur le fait que le dialogue est un processus construit, qui a un déroulement cohérent avec un point de départ et une cible visée, et qui doit être au centre de l'ensemble du programme, et non limitée à l'organisation qui le met en œuvre. Le corollaire de cela est que les activités de médiation de conflit au niveau micro, bien que très importantes, ne sont pas du dialogue, et les ateliers de réflexions à la chaîne ne constituent pas pour autant un processus de dialogue non plus, dans la mesure où ils ne s'insèrent pas dans un processus complet. Enfin, et c'est sans doute une des parties les plus difficiles, le dialogue doit s'attaquer aux questions de fonds qui posent problème dans la communauté : notamment les groupes

armés et l'exploitation des ressources naturelles à Mambasa, les grandes concessions foncières, les groupes armés et les « 5 collines » à Kalehe. Bien sûr ce sont des problèmes complexes, avec de grandes implications politico économiques, mais il n'est pas possible de prétendre faire de la stabilisation sans s'attaquer à ces problèmes. Sur ce dernier point, dans les deux projets ces problèmes ont été touchés, mais pas encore traités dans leur entièreté, aussi bien sûr pour une question de temps. Si ce ne sont pas les projets de stabilisation qui s'y essaient, qui d'autre ? Dans le cadre de l'engagement de tous les acteurs concernés dans le dialogue, y compris les « spoilers », cela aurait impliqué d'aller chercher le contact avec les groupes armés et leurs leaders, avec les grands concessionnaires. IRF Kalehe a travaillé un peu à cela, à travers les CDM et les autorités locales. Mais cela manqué à Mambasa, où au contraire un des acteurs en charge du dialogue a même à un moment abandonné le travail à Badengaido, car la tension y était trop importante. Heureusement cela a été réajusté par la suite, car c'est précisément là où il y a des tensions, que le dialogue doit être mené.

Un dernier aspect concernant l'approche de stabilisation est le fait que les programmes mis en place par des consortiums impliquant plusieurs partenaires, ont vocation à couvrir des champs d'activités nombreux et différents (représentés par les 5 piliers), et malgré cela ces différentes interventions doivent fonctionner comme une unité afin d'avoir un impact en stabilisation. Les deux projets ont réalisé des efforts afin de chercher et appliquer cette complémentarité : partage de l'information, invitations réciproques à des séances de sensibilisation, renforcement des capacités, échange des listes des bénéficiaires pour les AGR. Louable, cette dynamique devra être renforcée et approfondie afin de permettre une interpénétration plus substantielle des différents piliers. Tout d'abord cet aspect pourrait être davantage présent dans les documents de programmes dès le début, grâce à des études et consultations de terrain ainsi que des concertations entre les acteurs de mise en œuvre dans le cadre du développement du programme. Ensuite, si les activités liées au piliers dialogue démocratique peuvent commencer quelques mois à l'avance, si une certaine flexibilité est prévue dans la programmation afin de tenir compte de ce qui est appris et compris au fur et à mesure, si les programmes ont une durée suffisamment longue (plusieurs années), alors les conditions seront favorables pour que des questions de fond soient abordées: par exemple le type d'AGR et le type de groupe cible à prioriser, la forme de l'appui et de l'accompagnement, ou bien le type d'autorité qui est à renforcer et la façon dont cela peut être mené, etc. L'UAS et le STAREC ont un rôle d'accompagnement important à jouer dans la construction de cette complémentarité.

**7.6. Prise en compte du genre :** Cela peut prendre différentes formes, notamment : (1) l'inclusion de femmes dans les bénéficiaires ; (2) la prise en compte de problèmes, besoins spécifiques selon le sexe ; (3) le renforcement des capacités de participation des femmes dans la vie publique. Le premier point, spécifiquement sur l'inclusion de femmes dans les AGR et les MUSO, a été pris en compte par les deux projets, de façon particulièrement forte à Mambasa, où plus de 60% des bénéficiaires sont femmes, et démontrent d'ailleurs un intérêt et un succès particulier dans les deux activités, et tout particulièrement dans les MUSO. Elles rapportent d'ailleurs que cela a renforcé « l'amour dans le foyer », que le succès de leur travail aurait augmenté l'écoute de leur mari et aurait incité au développement conjoint de petits projets familiaux. Le second point a été traité à Mambasa grâce aux cases de femmes d'APEC, et à une approche assez inclusive de l'ensemble des activités de dialogue, sauf lors de la conférence finale où la



## 8. Conclusions et recommandations

Selon l'équipe d'évaluation les projets IRF ont démontré la pertinence de la théorie du changement décrite dans l'ISSSS. Cela peut se résumer par les points essentiels suivants :

- (1) Les projets ont montré qu'il y avait de la marge de manœuvre pour échanger sur les problèmes et ainsi progressivement réduire les tensions, développer des engagements communs, construire de la confiance et de la collaboration entre les différents acteurs au niveau local.
- (2) S'attaquer aux causes profondes des conflits est un besoin ressenti au niveau local, et agir ensuite pour changer ces situations est également une nécessité. Si le projet reste en surface, la population va réclamer un travail plus entier. De même, les populations ne vont pas se contenter de dialogue, elles sont prêtes pour la mise en pratique. Elles demandent la mise en œuvre sincère et transparente de la part de l'Etat : une politique de deux poids deux mesures (comme c'est le cas dans la RFO pour l'exploitation des ressources naturelles) rendrait tout travail vain.
- (3) Le travail de sensibilisation peut effectivement contribuer à faire changer certaines pratiques et comportements (par exemple en ce qui concerne la place de la femme, ou son droit à l'héritage).
- (4) Une présence accrue de symboles de l'Etat (justice, police), si alliée à une qualité acceptable de services, peut effectivement accroître le sentiment de sécurité et la confiance de la population envers eux. Toutefois le désenclavement d'un lieu par la construction d'une vraie route, (où des bus et des camions peuvent circuler) reste un préalable.
- (5) Les AGR, et surtout les MUSO, ont démontré que la population peut faire énormément pour améliorer ses conditions de vie si elle bénéficie d'un bon accompagnement.
- (6) Le lien entre projets de stabilisation et opérations militaires contre les groupes armés reste à être mieux compris : si pour l'instant la simultanéité de ces deux actions semble avoir eu des effets appréciés des populations dans les deux zones, il est encore tôt pour dresser un bilan final car les groupes armés ont été chassés et déplacés mais persistent.

Les projets IRF ont donc produits des résultats intéressants, ont montré la pertinence d'investir dans des processus de dialogue, et ont mis en valeur un intérêt et une réactivité au niveau local. Ils ont surtout créé beaucoup de matière à réflexion, qui, si bien utilisée, peut fortement contribuer à des meilleurs succès à venir. Les aspects de responsabilités et redevabilité (vis-à-vis des bailleurs et de la population) sur les moyens investis doivent être accrus.

### 8.1. Recommandations générales pour l'ensemble des programmes de stabilisation (y compris les deux IRF) :

#### **Adressées aux autorités (locales (coutumières et administratives), provinciales et nationales) :**

1. S'investir davantage dans les projets de stabilisation car leur plein succès dépend de vous.
2. Spécifiquement s'investir davantage dans les interventions du pilier de restauration de l'autorité de l'Etat (appui à la police, appui à la justice, appui à l'administration locale et aux services de l'Etat, route, etc)<sup>37</sup> et dans la réalisation de la partie incombant à l'Etat.
3. Veiller au caractère durable des interventions, en s'assurant par exemple que l'approche adoptée prépare les structures appuyées à pouvoir continuer le travail de façon autonome autant que possible après la fin du projet
4. Participer pleinement au dialogue aux différents niveaux et étapes et surtout mettre en œuvre les recommandations qui en ressortent et vous sont adressées.
5. Réfléchir aux questions des taxes pesant sur les bénéficiaires d'AGR et mettre à la disposition des bénéficiaires des AGR lors de leur formation la liste claire des taxes qui leur sont imposables selon leur activité (sur base de la nomenclature officielle).<sup>38</sup>
6. Poursuivre, intensifier et approfondir les efforts de sensibilisation de la population et de prise de contact avec les membres des groupes armés, afin d'inclure leurs avis et revendications dans le processus de dialogue.

#### **Adressées aux bailleurs :**

7. Exiger des documents de projets de qualité : explicites et clairs en termes d'approche et de déploiement, de stratégie cohérente et progressive d'intervention, sans que cela ne remette en cause la flexibilité nécessaire pendant la mise en œuvre.
8. Inclure une programmation et un suivi plus strict de la gestion financière.
9. Avoir des canevas de rapportage narratif qui permettent d'être plus détaillés et de rentrer plus en profondeur afin de mieux suivre ce qui est réalisé.
10. Exiger aux acteurs de mise en œuvre y compris aux agences de consacrer au moins 70 % du budget aux activités.

---

<sup>37</sup> La question des assurances préalables qui doivent être prises entre les acteurs de mise en œuvre et les autorités (nationales, provinciales, locales) afin qu'elles réalisent en temps, quantité et qualité nécessaire leur part de travail (recrutement, déploiement, paiement des salaires et mise à disposition d'un strict minimum pour le fonctionnement) n'est pas un accessoire aléatoire : c'est une condition du sens et de la réalisation même de ces activités. Sans cela on ne fait pas de projet durable mais du « bricolage ».

<sup>38</sup> Si le montant total des taxes paraît disproportionné à la valeur des AGRs, l'option d'une exonération temporaire (un à 2 ans) doit être envisagée.

11. Financer des interventions sur des durées de 5 ans (ou de 2,5 ans avec une présomption de continuation), incluant une revue consécutive à mi terme afin de faire le point et effectuer les rectifications nécessaires, et comprenant une démarche de désengagement progressif.

**Adressées au STAREC :**

12. Continuer à s'investir davantage pour obtenir l'engagement des autorités aux différents niveaux (en particulier STAREC national).
13. Jouer pleinement le rôle de garants du respect de l'approche stabilisation, de la qualité de ce qui est entrepris ainsi que de la durabilité.

**Adressées à la SSU<sup>39</sup> :**

14. Réaliser un suivi de la mise en œuvre du projet sur terrain, incluant des visites in situ consistantes, afin d'assurer la prise en compte effective de l'approche ISSSS et notamment l'inclusion et l'engagement des autorités et des communautés.
15. Accroître le travail sur les aspects politiques clés pour la stabilisation mais dont les enjeux dépassent le niveau local de mise en œuvre des IRF. (Investir davantage l'espace au niveau des autorités nationales)
16. Veiller à ce que les acteurs de mise en œuvre du projet assurent la plus grande « localisation » possible, c'est-à-dire que les acteurs de mise en œuvre doivent être (basés) au plus proche du terrain, que les ressources locales doivent être utilisées autant que possible et que les structures locales doivent être incluses et renforcées.
17. Revoir le mécanisme de coordination : (1) maintenir l'UCC avec des réunions mensuelles qui doivent être tenues ; (2) maintenir les CTS trimestriel et s'inspirer de la pratique de l'IRF Kalehe en organisant des descentes de suivi conjoint sur terrain ; (3) garder l'idée du CTC, sur base semestrielle et sous l'autorité du Gouverneur, mais confier l'organisation des réunions à un acteur opérationnel à ce niveau; (4) envisager la possibilité de recruter un coordinateur de projet externe aux organisations de mise en œuvre, qui ait la responsabilité générale de garantir une mise en œuvre de qualité et conforme à l'ISSSS.
18. Développer le contenu du pilier RRR et notamment son aspect de renforcement de la cohésion sociale, et proposer des modalités de mise en œuvre concrète (au-delà du mécanisme MUSO)

**Adressées à la MONUSCO**

19. Poursuivre les efforts de dépassement du travail en mode isolé des sections et améliorer l'intégration de l'approche ISSSS dans l'ensemble des composantes de la MONUSCO. L'Unité d'Appui à la Stabilisation porte la responsabilité de la qualité de l'approche, mais la mise en œuvre de cette approche incombe à l'ensemble de la MONUSCO.

---

<sup>39</sup> Recommandation à réaliser pour l'essentiel en collaboration avec les STARECs.

**Adressées aux acteurs de mise en œuvre :**

20. Produire des documents de programmes (1) explicites et clairs concernant l'approche et les activités à mener, et réalistes sur le facteur temps nécessaire à prendre en compte (recrutement du partenaires de mise en œuvre, procédures d'appels d'offre, respect des procédures légales, etc) ; (3) basés lorsque nécessaire sur des études techniques préalables; (4) renseignés et en accord sur la faisabilité légale et institutionnelle ; (5) et enfin présentant une corrélation claire et pertinente entre les éléments du cadre logique.
21. Veiller à ce que le pilier dialogue consiste en un processus (1) inclusif (des acteurs qui vivent et qui influencent la zone) ; (2) holistique (sur les problèmes et causes profondes des conflits qu'il traite) ; (3) à la démarche cohérente et progressive (un point de départ et un objectif ciblé avec la trajectoire nécessaire construite pour y arriver et (4) dont l'aboutissement est la mise en œuvre des engagements et recommandations définies.
22. Assurer un suivi régulier sur terrain de la qualité du travail réalisé par les organisations de mise en œuvre, ce qui permet de détecter les problèmes au moment où ils se présentent et d'apporter les actions correctives.
23. Réaliser des screening informés et approfondis des organisations qui sont pressenties comme partenaires.
24. Selon le groupe ciblé, définir des critères d'identification et une méthodologie précise permettant d'assurer une correspondance entre les bénéficiaires déclarés et ceux effectifs. (cf pour l'identification des vulnérables bénéficiaires d'AGR la méthodologie adoptée par les partenaires à Kalehe, ou la méthodologie développée par l'ONG ACORD)
25. Mettre en place des partenariats transparents et le plus horizontaux et collaboratifs possibles, entre agences et organisations nationales d'une part et organisations nationales et structures locales d'autre part. Les tâches, rôles et responsabilités respectifs, procédures (sécuritaires et financières), mode de communication et collaboration doivent être clairement expliqués et discutées en amont et pendant le partenariat.
26. Réfléchir en profondeur sur la durabilité post projet et l'appropriation locale depuis le début du projet et construire la stratégie d'intervention sur cette base.
27. Assurer un encadrement socio-économique immédiat et suffisant lorsque des membres des groupes armés se démobilisent afin de réduire le risque qu'ils ne reprennent les armes.
28. Engager davantage les forces négatives dans le processus de dialogue et la recherche des solutions (responsables des groupes armés, détenteurs de grandes concessions foncières, etc).
29. Renforcer la programmation dans le pilier « restauration de l'autorité de l'Etat » : les procédures, règles et compétences à respecter doivent être connues en avance (recrutement de nouveaux agents, formation des agents, déploiement, prise en charge du salaire et d'un

minimum de frais de fonctionnement, dimensions des bâtiments, etc). Veiller à ce que l'Etat prenne à temps les mesures lui incombant.

30. Prévoir suffisamment de temps d'accompagnement et renforcement lors de la mise en place de structure locales ou de cadres de discussions locaux.
31. Accroître le montant alloué aux AGR et fixer une valeur moyenne de 100 USD. Assurer une formation substantielle et un suivi de proximité.
32. Diversifier les AGR et investir dans des formations de métiers long terme (par exemple menuiserie, art culinaire, couture, transformation de denrées agricoles, etc...) à travers des centres de formation, ou des apprentissages auprès de maîtres. Prévoir une étude des marchés préalable.
33. Réaliser le rapportage dans un esprit lucide, transparent et autocritique afin que celui-ci serve aussi à l'identification des faiblesses et des difficultés, et ouvre ainsi la possibilité à des améliorations.

#### **Aux communautés :**

34. Poursuivre les efforts d'échange, de rétablissement de relations de confiance et de collaboration entre elles et avec les autorités et les services de l'Etat.
35. Rapporter les violations des droits opérées dans leur milieu (à l'interlocuteur en qui elles ont confiance, que ce soit les autorités coutumières ou administratives, les confessions religieuses, les structures locales, les ONG de développement ou droits humains, la MONUSCO, etc).
36. Poursuivre les efforts de règlement pacifique des conflits.
37. Encadrer et sensibiliser les jeunes pour prévenir les effets négatifs des groupes armés.

#### **8.2. Recommandations spécifiques relatives à l'IRF Mambasa :**

##### **Aux autorités :**

38. (Nationales) Accompagner les projets de stabilisation avec une nomination des agents de l'état des services régaliens (justice et police) dans les zones de mise en œuvre en effectif suffisant et assurer leur rémunération régulière ainsi que la pris en charge de leur fonctionnement a minima. Si un magistrat refuse de prendre fonction là où il a été nommé, il doit avoir des raisons objectivement valables et particulières. Dans un tel cas, procéder immédiatement à la nomination d'un autre.

39. (Nationales & Provinciales) Mettre en œuvre les recommandations leurs adressées lors de la conférence finale inclusive à Mambasa, y compris le cas de l'exploitation semi industrielle par des ressortissants étrangers dans la RFO.
40. (Provinciales) Soutenir les Entités Territoriales Décentralisées dans le développement de leur Plan de Développement Local et contribuer à la mobilisation des ressources pour leur mise en œuvre.
41. (Provinciales) Dans le cadre de la mise en œuvre des engagements et du communiqué final de la conférence, soutenir les efforts des autorités au niveau local pour engager des discussions avec les leaders des groupes armés.
42. (Locales) Développer une approche d'engagement de discussions avec les leaders des groupes armés.

**Aux acteurs de mise en œuvre :**

43. Toujours associer le développement de recommandations à un mécanisme opérationnel de suivi et mise en œuvre, y compris un groupe explicitement en charge de suivi des recommandations incluant les autorités, les services de l'Etat, le staff des organisations de mise en œuvre et des représentants des bénéficiaires.
44. Inclure les jeunes ! Leur accorder une place suffisamment importante dans l'ensemble des activités du projet : dialogue, AGR, etc
45. Mieux réfléchir au groupe cible visée par les activités de relance économique, et les critères et modalités de son identification.
46. S'assurer des qualités techniques et morales des agents recrutés (cas des formateurs de couture (ACIAR) et foyer améliorés (FAO CRSM).
47. Réfléchir aux modalités d'approche et d'inclusion des groupes armés (et de leurs leaders) dans le processus de dialogue.
48. Eviter la multiplication des acteurs intervenant dans un même endroit avec des mêmes activités, sauf si une valeur spécifique supplémentaire a été démontrée (piliers dialogue et RRR)
49. Si une approche est basée sur la nécessité de restitutions de certains acteurs à d'autres, veiller à ce que ces restitutions soient effectivement réalisées de façon satisfaisante (ex approche CEP)

## A la RFO

50. Dans le cadre du dialogue, des concession réciproques, et de la volonté de trouver des solutions concrètes et durables aux problèmes locaux fondamentaux, garder à l'esprit l'article 4 de l'arrête ministériel 045/CM/ECN/92 du 2 Mai 1992 portant création et délimitation de la RFO : « ...l'Institut Zaïrois pour la conservation de la Nature est autorisé à réglementer le mode d'exploitation de la Reserve et/ou à lever certaines interdictions portées à l'article précédent au profit de personnes désignées et sous les conditions qu'il détermine. »

### 8.2. Recommandations spécifiques relatives à l'IRF Kalehe :

#### **Aux autorités**

51. Aux autorités nationales provinciales : intensifier le soutien et l'investissement dans les piliers de dialogue et restauration de l'autorité de l'Etat (route, police et administration locale) : (1) faire preuve d'écoute et d'ouverture vis-à-vis des préoccupations des communautés locales ; (2) déployer et rémunérer les agents selon les dispositions légales.

52. Aux autorités coutumières : s'investir sincèrement dans le projet et notamment dans le pilier dialogue démocratique

#### **Aux acteurs de mise en œuvre :**

53. Développer une approche de dialogue qui consiste en un processus progressif, inclusif et cohérent, partant d'une consultation large de l'ensemble de la population, identifiant et analysant les grands problèmes sur lesquels se concentrer, approfondissant les actions concrètes à réaliser. Les ateliers deviennent un moyen et non un objectif.

54. Prévoir un accompagnement concret de la réalisation de ces engagements.

55. Inclure la population de façon plus large et les autorités dans toutes les étapes. Ces acteurs doivent être au centre du programme de stabilisation et particulièrement du pilier dialogue.

56. Concentrer les efforts afin d'essayer de travailler sur les grands problèmes et les grands conflits, (Cinq collines, grandes concessions foncières, ...)

57. Réfléchir à l'inclusion d'un niveau de discussion entre les Provinces du Nord et du Sud Kivu par rapport à la question des groupes armés qui sévissent dans les deux Provinces.<sup>40</sup>

58. Distinguer clairement la médiation de micro conflits du processus de dialogue.

59. Revoir le processus de l'élaboration des plans de consolidation de la paix (l'élargir), tout en rationalisant le produit : discuter les priorités, prévoir une chronologie logique et réaliste,

---

<sup>40</sup> Cas des attaques dans le groupement de Ziralo, ou Buzi par des groupes en provenance de Masisi au Nord Kivu.

distinguer ce qui peut être fait en interne (autorités et population), de ce qui nécessite un appui externe.

60. Vérifier les allégations d'un éventuel passif négatif du projet IRF Kalehe<sup>41</sup> et, si requis, y apporter une action réparatrice.
61. Prévoir dans la suite un renforcement des capacités des acteurs habituellement peu impliqués dans la prise de décision au niveau local, et la création d'opportunités de les intégrer dans les espaces de dialogues.
62. Travailler avec les autorités provinciales et locales et avec la population à un plan de maintenance de la route post projet.
63. Structurer et assurer un suivi technique de proximité des MUSO en vue de les renforcer dans leur rôle de développement de la cohésion sociale.
64. Approfondir la réflexion sur les activités pouvant accroître les revenus des creuseurs.

## 9. Annexes du rapport d'évaluation

- TDR pour l'évaluation
- Matrice de conception d'évaluation
- Liste des personnes ou groupes interviewés ou consultés et des sites visités
- Liste des documents consultés
- Cadre des résultats des Programmes
- Liste du groupe de référence (CLP)

---

<sup>41</sup> Notamment auprès des cantonniers et bénéficiaires de IDHE.