



Observatoire Boutros-Ghali  
du maintien de la paix – Décembre 2019



# Réussir la transition en République démocratique du Congo

Incidences de la réduction graduelle de la présence de la MONUSCO  
sur la phase de consolidation de la paix et recommandations

**Michel Luntumbue & Liza Young**



Cette note a été réalisée grâce au soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de l'OIF.

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>Méthodologie</b> .....	<b>5</b>
<b>Les stratégies nationales et internationales de soutien à la sécurité et à la stabilisation</b> .....	<b>5</b>
<i>Les outils de médiation et de dialogue politique</i> .....	6
<i>Les outils contribuant à la consolidation de la paix et au développement</i> .....	9
<i>Les mécanismes de coopération et d'intégration régionale</i> .....	12
<b>Les incidences du système des approvisionnements sur l'économie locale</b> .....	<b>14</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>17</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>18</b>

*Ce rapport est le fruit d'entretiens menés par l'équipe de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (OBG) lors d'une enquête terrain qui s'est déroulée du 9 au 16 décembre 2019 à Kinshasa et à Goma. L'enquête a permis d'interroger tant le personnel de la MONUSCO et du système des Nations unies, que des représentants d'institutions publiques et d'organisations de la société civile congolaises. Les sites ciblés, ainsi que la durée de l'enquête découlaient d'un choix stratégique et des contraintes de calendrier liées aux discussions du Conseil de sécurité relatives au renouvellement du mandat de la Mission de l'organisation des nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) qui a eu lieu le 19 décembre 2019. Cette session du Conseil de sécurité a statué également sur les recommandations formulées par l'examen stratégique indépendant rendu en octobre 2019 et a « invité le Secrétariat des Nations unies à envisager de réduire encore les effectifs militaires et la zone d'opérations de la MONUSCO, « compte tenu de l'évolution positive de la situation sur le terrain », en particulier dans les régions où les groupes armés ne posent plus de réelle menace. »<sup>1</sup>. Piloté par le Groupe de recherche d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), l'OBG a pour objectif ultime de contribuer à l'amélioration de la représentation des pays francophones qui participent et souhaitent participer aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. Initialement conçue comme support d'un travail d'influence de l'OIF et de l'OBG dans la période de renouvellement du mandat de la Mission, ce document se veut aussi une contribution à la réflexion autour des processus de transition d'une manière plus large.*

1. S/RES/2502, Conseil de sécurité, décembre 2020.

## Introduction

Le 29 mars 2019, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité de ses membres la Résolution 2463 prolongeant le mandat de la MONUSCO jusqu'au 20 décembre 2019, afin de laisser le temps nécessaire à la conclusion d'un accord de retrait échelonné, progressif et exhaustif. Cette décision s'inscrit dans un contexte d'amélioration relative de la situation sécuritaire dans le pays et de déclarations répétées du gouvernement de Joseph Kabila (2006-2018) pour un début de retrait effectif de la Mission.

Le 22 avril 2019, la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU en République démocratique du Congo (RDC), Leila Zerrougui, avait annoncé la fermeture de plusieurs antennes de la MONUSCO en raison d'une réduction budgétaire pour l'exercice 2019/2020. Cette réduction est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et s'inscrit dans le débat en cours sur les performances, les coûts et l'efficacité des Missions. Cette décision concerne la fermeture de sept bureaux locaux et un site, ainsi que la suppression – sur un total de 21 258 – de 752 postes, dont 126 internationaux, 555 nationaux et 71 volontaires des Nations unies.

La Résolution 2463 priait également le Secrétaire général de procéder à un examen stratégique indépendant de la Mission, afin d'évaluer les menaces qui continuent de peser sur la paix et la sécurité du pays et dans lequel sera énoncé un plan de retrait. Le retrait potentiel de la MONUSCO s'inscrit par ailleurs dans le contexte des retraits successifs des missions de paix en Côte d'Ivoire (2017), au Liberia (2018) et en Haïti (2019), au cours des dernières années. L'examen stratégique avait notamment pour vocation d'analyser les conditions d'un transfert des tâches de la MONUSCO au gouvernement congolais, à l'équipe-pays des Nations unies<sup>2</sup> et aux autres parties prenantes concernées afin que la Mission puisse quitter le pays selon un plan de retrait responsable et durable. L'examen stratégique évoque trois scénarii, l'un relatif à l'évolution positive de la situation sécuritaire, le second à une résurgence des conflits majeurs et un troisième à un statu quo de la situation. Sur la base de l'hypothèse d'une évolution sécuritaire favorable, les auteurs de l'examen proposaient une stratégie de retrait sur trois ans.

Du fait de son statut géopolitique de pays-continent partageant neuf frontières avec les pays riverains et appartenant à deux organisations régionales<sup>3</sup>, la stabilité de la RDC ainsi que son relèvement économique sont déterminants et conditionnent en retour la stabilité de l'Afrique centrale et de la région des Grands Lacs. En effet, en dépit de l'installation d'un nouveau gouvernement de coalition issu du processus électoral de décembre 2018, des foyers d'insécurité persistent dans certaines régions de l'est du pays. Toutefois, il existe une volonté déclarée du gouvernement de réformer les institutions sécuritaires et d'améliorer l'environnement politique pour s'attaquer aux causes profondes des conflits et promouvoir un développement durable. De même, l'amorce d'une diplomatie de la détente et du dialogue régional par Félix Tshisekedi s'annonce aussi comme un élément en faveur d'une évolution positive du contexte sécuritaire et politique sous régional.

---

2. L'Équipe de Pays (UNCT) est composée des représentants des fonds, agences, programmes et entités du Système des Nations unies pour le Développement, actifs en RDC.

3. La RDC est membre de la CEEAC et de la SADC. Elle aspire à intégrer la Communauté d'Afrique de l'Est.

En février 2019, l'Observatoire Boutros-Ghali avait mené au Mali une étude spécifique portant sur les incidences du système d'approvisionnement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) sur l'économie locale<sup>4</sup>.

Le présent rapport s'inscrit à la fois dans la continuité des constats dressés au Mali, mais également dans le cadre d'une réflexion élargie sur le contexte de transition, d'appropriation nationale du processus de désengagement d'une mission onusienne et de relai vers l'équipe-pays (EP) et les autres acteurs internationaux, nationaux/locaux en charge des stratégies de développement et de consolidation de la paix.

Plus particulièrement, l'ambition de cette démarche est de contribuer à faire ressortir quelques principes directeurs d'une transition réussie, en s'intéressant aux mécanismes de mobilisation des ressources en appui aux priorités stratégiques du gouvernement congolais<sup>5</sup>. Ce rapport rappelle dans le même temps la nécessité d'aligner et de mettre en cohérence les initiatives des acteurs du champ du développement et les stratégies nationales et internationales de soutien à la sécurité et la stabilisation préconisées en RDC.

La démarche de ce rapport part d'un état des lieux succinct des différents instruments initiés en 2008 pour répondre à l'évolution du contexte sécuritaire congolais, et repris en 2010 dans les stratégies de stabilisation et de consolidation de la paix en RDC<sup>6</sup>. Ces instruments répondent par ailleurs à la demande formulée par le Conseil de sécurité dans la Résolution 2463 (2019) de mettre l'accent sur l'accroissement des capacités du gouvernement congolais et de l'équipe-pays des Nations unies pour leur permettre d'absorber les tâches précédemment dévolues à la MONUSCO. Le rapport aborde également la question du système des approvisionnements de la MONUSCO comme levier potentiel d'une dynamisation de l'économie locale.

#### Clarification terminologique

Par **incidences**, il s'agit d'aborder les défis liés au retrait de la MONUSCO tels que perçus par les acteurs de terrain (société civile, parties congolaise et onusienne), en termes de couverture sécuritaire, présence de l'État et accès de la population aux services de base attendus des autorités. Si l'examen stratégique portait davantage sur le rôle de la Mission dans la phase de transition vers son retrait, la spécificité de ce rapport est de mettre en exergue les leviers et instruments mobilisables par les autorités congolaises en partenariat avec la Mission et les acteurs du système onusien en vue de la consolidation de la paix et du basculement vers une stratégie de développement.

Le Secrétaire général des Nations unies (SGNU) António Guterres définit la **transition** comme un processus d'appui au gouvernement hôte dans le renforcement de ses capacités à promouvoir lui-même des politiques et des programmes qui s'attaquent aux causes profondes de la crise et du conflit. Ces efforts doivent également s'inscrire dans la perspective du Programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>7</sup>.

4. « [Maintien de la paix et développement économique : les incidences de la MINUSMA sur l'économie malienne](#) », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2019.

5. Ces priorités devraient être définies dans le Cadre de coopération pour le développement durable des Nations unies (2020-2024, anciennement UNDAF), en cours de rédaction, qui régira l'action des entités des Nations unies à l'appui de la réalisation des objectifs de développement durable en République démocratique du Congo.

6. Résolution S/RES/1925, Conseil de sécurité des Nations unies, 2010.

7. Soixante-quatorzième année S/ P V. 8 57 9, Conseil de sécurité, 18 juillet 2019.

Selon l'Agenda pour la paix de 1992, initié par le SGNU Boutros Boutros-Ghali, la **consolidation** de la paix est définie comme une « action pour identifier et soutenir les structures qui tendront à renforcer et consolider la paix afin d'éviter toute reprise de conflit ».

Cependant, dans la terminologie des Nations unies, on ne trouve aucune définition officielle de la **stabilisation**, de même qu'il n'existe pas, à New York, de département dédié au processus de stabilisation. Cela représente un défi pour l'intégration de cette approche dans le système onusien. Selon les points de vue recueillis lors de l'enquête, nombre d'interlocuteurs pensent qu'il conviendrait de repenser les outils du maintien de la paix afin de s'adapter aux nouveaux paradigmes et aux contextes locaux : « Le système a l'habitude des mêmes outils de maintien de la paix »<sup>8</sup>.

## Méthodologie

Le contenu de ce rapport a été élaboré sur la base d'une revue de littérature préalable et sur la mise en place d'entretiens avec les personnes et institutions ciblées avant et pendant la démarche d'enquête. Ces entretiens ont permis d'identifier les principaux instruments de consolidation qui ont vocation à cadrer la période de transition et sur lesquels une attention particulière doit être portée afin d'assurer un retrait responsable de la MONUSCO.

L'enquête a récolté des données quantitatives et qualitatives. Elle a été précédée de la mobilisation d'un questionnaire ciblant les personnes-ressources, à savoir l'Unité d'appui à la stabilisation de la MONUSCO, l'équipe-pays des Nations unies et la partie congolaise (société civile, autorités publiques, Fédération des entreprises du Congo et autres acteurs économiques).

Les éléments consolidés à l'occasion de l'enquête terrain ont fait l'objet d'un atelier de restitution avec une partie des acteurs ciblés à Kinshasa, en partenariat avec le [Collège des hautes études stratégiques et de défense de la RDC](#) (CHESD).

## Les stratégies nationales et internationales de soutien à la sécurité et à la stabilisation

Les principales incidences associées au retrait ou au redimensionnement de la présence onusienne, identifiées dans le cadre de cette étude, portent sur la dégradation potentielle de la réponse sécuritaire, ainsi que sur le recul des capacités de l'État à fournir les services de base attendus par la population. En effet, les entretiens avec les acteurs terrain ont notamment fait ressortir la crainte d'un vide sécuritaire dans certains territoires et régions encore affectés par la crise et l'instabilité<sup>9</sup>.

Aussi, les leviers préconisés dans la perspective d'une transition et d'un retrait responsables de la MONUSCO s'articulent autour de trois dimensions essentielles, touchant aux vecteurs politiques, socio-économiques et diplomatiques de l'instabilité dans l'Est du Congo.

8. À l'occasion de l'atelier de restitution, le 16 décembre 2019, un des auditeurs du CHESD s'est étonné de cette absence de définition onusienne de la stabilisation, alors que les manuels de doctrine des FARDC définissent les missions de stabilisation.

9. Le retrait de la MONUSCO pourrait en effet entraver les capacités opérationnelles des acteurs de l'humanitaire dépendant de l'appui logistique de la Mission.

Il s'agit de mobiliser des outils de médiation et de dialogue politique, des outils contribuant à la consolidation de la paix et au développement ainsi que les mécanismes de coopération et d'intégration régionale<sup>10</sup>.

### *Les outils de médiation et de dialogue politique*

Un des premiers constats issus des échanges de vues et entretiens sur le terrain est la méconnaissance et le manque de visibilité des dispositifs visant la stabilisation du pays et d'appui international au lancement des activités de relèvement rapide en vue d'un développement durable<sup>11</sup>. Les stratégies d'ajustement et d'adaptation de la Mission aux défis rencontrés sur le terrain sont également méconnues du grand public et d'une partie des décideurs et acteurs locaux. Les entretiens ont également fait ressortir dans ce domaine le constat d'une logique de travail en silo au sein du système onusien.

L'une des conséquences de cette méconnaissance globale du dispositif visant la stabilisation est une perception largement négative du bilan de la présence de la MONUSCO, partagée par le public congolais.

L'aggravation de la crise sécuritaire à Beni, dans la province du Nord-Kivu, a un impact majeur sur l'opinion en termes de dégradation de la relation de confiance. Elle révèle l'importance de restaurer rapidement cette relation tripartite entre le gouvernement, la MONUSCO et les populations locales. Il apparaît que les retombées concrètes des outils mis en œuvre pour lutter contre les causes profondes des cycles de violences (médiation, réconciliation communautaire et dialogue politique) ne sont pas perçues localement.

Selon les chiffres de l'ONU, plus de 100 personnes ont été tuées dans la localité de Beni entre octobre et décembre 2019. En marge de ces massacres, la population s'est levée contre la présence de la MONUSCO, demandant son départ face aux limites constatées dans la capacité de la Mission à protéger les civils<sup>12</sup> contre les atrocités commises par les groupes armés (notamment les Forces démocratiques alliées ADF-Nalu).

La Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC (MONUC) a été déployée en 1999 pour assurer un retour à la paix par la tenue d'élections pluralistes et le dialogue politique. En 2006, les premières élections démocratiques du pays n'ont pas instauré un ordre institutionnel stable. Vingt ans après le déploiement de la Mission<sup>13</sup>, la RDC a connu cinq crises majeures (Bunia en 2003, Bukavu en 2004, Goma en 2008, 2012-2013 et Beni en 2018-2019)<sup>14</sup>.

10. L'hétérogénéité des situations sécuritaires sur l'ensemble du territoire de la RDC appellent aujourd'hui à une approche différenciée des mécanismes et des réponses à mettre en place. Il est en effet des régions qui relèvent davantage des réponses d'urgence humanitaire, d'autres de stratégies de stabilisation et du maintien de la paix classique et d'autres qui relèvent davantage de réponses en termes de consolidation, pérennisation de la paix et d'amorce d'un redressement économique.

11. S/RES/1925, Conseil de sécurité, mai 2010.

12. Nombre de nos interlocuteurs congolais semblent ignorer que la responsabilité première dans la protection des civils revient en priorité au Gouvernement congolais. Selon la Résolution 1894 (2009) sur la protection des civils : « c'est aux États qu'il incombe au premier chef de respecter et de garantir les droits humains de leurs citoyens et de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire ».

13. La MONUC, déployée en 1999, est devenue MONUSCO en 2010.

14. « [Assessing the effectiveness of the UN mission in the Democratic Republic of the Congo](#) », EPON, 2019.

Nombre d'études portant sur la thématique de la consolidation de la paix mettent en exergue la nécessité de prendre en compte les dynamiques conflictuelles locales dans les processus de résolution des conflits<sup>15</sup>. Il apparaît alors évident que la solution à la résorption des cycles de violences n'est pas seulement militaire, mais qu'un tel contexte nécessite de s'attaquer aux causes profondes et locales des conflits.

Si les processus électoraux permettent de régler la question de la dévolution du pouvoir d'une manière plus ou moins pacifique, la voie électorale a cependant laissé intactes les dynamiques conflictuelles au niveau local, à savoir les principaux moteurs de conflits que sont la mobilisation autour de la terre et de l'identité, l'exploitation illégale des ressources naturelles et les dynamiques régionales<sup>16</sup>.

Un autre facteur de succès illustré par la transition au Liberia fait ressortir l'importance d'une présence politique après le retrait, mais également de l'intégrité et la cohésion de l'équipe pays des Nations unies (« les gens comptent »). Une bonne relation entre l'équipe-pays et le gouvernement est un levier essentiel. À ce titre, les bonnes dispositions du gouvernement de Félix Tshisekedi vis-à-vis de la Mission représentent un atout majeur pour une transition harmonieuse en RDC.

- L'un des principaux instruments de stabilisation élaborés par les autorités congolaises, en partenariat avec la MONUSCO est le **Programme national de reconstruction et de stabilisation pour la RDC (STAREC)**. Ce programme a été créé en 2008 à l'initiative du gouvernement congolais, avec l'appui des Nations unies, afin d'assurer la restauration de l'autorité de l'État dans les zones du pays les plus exposées aux conflits, à savoir principalement les zones à l'est de la RDC (Haut-Uélé, le Bas-Uélé, l'Ituri, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, le Maniema et le Tanganyika). Le programme vise notamment à faciliter le retour et la réintégration des personnes déplacées et réfugiées, et à accélérer la relance des activités économiques. Ce Programme est constitué d'un comité national et de comités de conciliation permettant de « fournir des services de médiation et d'arbitrage dans les litiges fonciers et de désamorcer les tensions intercommunautaires »<sup>17</sup>.

En juin 2019 au Nord-Kivu, à travers son Unité d'appui à la stabilisation (UAS), la MONUSCO a organisé une réunion avec les nouveaux parlementaires de la région pour faciliter leur engagement pour la réussite du Programme STAREC. La question de l'appropriation du STAREC par les élus locaux, ainsi que sa dimension politique, demeure un des axes stratégiques majeurs pour la période de transition.

### Avancées et défis

Le processus de dialogue et pré-cantonement du Front de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI)<sup>18</sup>, amorcé depuis 2017, constitue le premier succès palpable du STAREC. Celui-ci commence véritablement à jouer le rôle pour lequel il a été mis en place.

15. « Understanding Peacebuilding as Essentially Local », Cedric de Coning, 2013.

16. Plan prioritaire pour la consolidation de la paix – RDC, Fonds pour la consolidation de la paix, 2015.

17. Revue stratégique indépendante de la MONUSCO, novembre 2019.

18. Le FRPI est une des principales milices actives dans l'Ituri depuis 2003. Le processus de démobilisation et reddition de ces éléments est en cours depuis 2006. Un de ses dirigeants historiques, Germain Katanga, a été arrêté et déféré devant la Cour pénale internationale de La Haye et condamné pour crime de guerre et crime contre l'humanité en 2014.

Ce succès potentiel permet au Programme de se repositionner politiquement et constitue un gage de crédibilité auprès des autorités et de l'opinion.

En effet, les entretiens de terrain ont fait ressortir une mise en cause de l'opérationnalité du STAREC dont le bilan, en termes de transformation des conflits, est jugé globalement négatif.

Par ailleurs, un auditeur du CHESD estimait lors de l'atelier de restitution qu'il est trop tôt pour parler de succès du pré-cantonement du FRPI, dans la mesure où cette approche de reddition de groupes armés ne prend pas en compte les enjeux économiques et géostratégiques à l'origine de cette rébellion. Les causes profondes de la rébellion du FRPI se trouvent dans une dynamique régionale et transnationale à prendre en compte (le contrôle de l'exploitation illégale des ressources).

L'enquête souligne également que le STAREC a pâti d'une absence d'investissement de la part du gouvernement pour son fonctionnement journalier. La relation de proximité supposée entre certains animateurs politiques et les groupes armés est également soulignée comme un frein à l'opérationnalité du Programme.

Le STAREC fera prochainement l'objet d'un audit indépendant. L'idée de l'audit est le résultat d'un dialogue entre le STAREC et l'équipe de l'UAS pour que le Programme gagne en transparence et en redevabilité.

Le STAREC n'a pas vocation à remplacer les ministères sectoriels, mais est appelé à disparaître pour laisser place aux programmes de développement portés par ces derniers.

- Élaborée en 2008 pour venir en appui au STAREC, la **Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS ou I4S)** est un autre instrument clé à retenir pour coordonner et assurer la cohérence des différentes interventions de stabilisation en RDC. Ce dispositif repose sur cinq piliers, à savoir le renforcement du processus de paix par le dialogue démocratique et la mise en œuvre d'engagements clés ; l'amélioration de la sécurité par la réduction des menaces sur la vie, les biens et propriétés et la liberté de mouvement ; la restauration de l'autorité de l'État (RAE) par le renforcement de la sécurité publique, l'accès à la justice et aux services administratifs ; la promotion du retour, de la réintégration des personnes déplacées et réfugiées et le relèvement de l'économie locale (RRR) ; et la lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG). Le Secrétariat technique de l'I4S est composé de l'UAS de la MONUSCO et du STAREC. Il collabore de manière étroite avec des donateurs bilatéraux et leurs partenaires opérationnels pour aligner leurs projets au cadre de l'I4S, permettant une approche cohérente et intégrée de la gestion et prévention des conflits dans les zones affectées. L'I4S agit à travers deux mécanismes que sont le Fonds de cohérence pour la stabilisation (FCS) et l'Alignement des projets financés de manière bilatérale. Révisé en 2013, l'I4S définit la stabilisation comme un « processus intégré et holistique mais ciblé, permettant par la suite à l'État et à la société [civile] de mettre en place une responsabilisation mutuelle »<sup>19</sup>.

19. Fiche d'information sur l'ISSSS – soutenir la stabilisation en RDC Congo, ISSSS, 2017.

Dans le cadre de l'I4S, le gouvernement congolais et ses partenaires ont travaillé en 2015 à l'élaboration d'une Stratégie provinciale de stabilisation (SPS) et d'un Plan d'action associé pour le Nord-Kivu (PAPS), et les autres provinces concernées par la stratégie internationale.

Ces deux projets ont des objectifs complémentaires : 1) l'articulation de la vision conjointe du gouvernement et de la communauté internationale sur les questions de stabilisation (priorités stratégiques de stabilisation, notamment) et 2) de doter le gouvernement congolais d'un outil à travers lequel il peut s'assurer de la convergence de tous les efforts de stabilisation. L'I4S apparaît donc comme centrale dans l'élaboration de la stratégie de transition, et comme mécanisme à encourager et consolider, en cohérence avec les besoins stratégiques de l'État congolais.

### Avancées et défis

Depuis 2017, un dialogue a été initié dans le cadre de l'I4S avec le FRPI, identifié comme le problème le plus important par les communautés de la région, qui a permis d'accompagner un processus politique complexe permettant la reddition du groupe armé. Le 15 janvier 2020, le responsable du Programme national de stabilisation et reconstruction des zones sorties des conflits armés (STAREC) a annoncé la signature de paix entre le gouvernement et le FRPI.

Le processus a jeté les bases d'une approche intégrée dans la stratégie de la MONUSCO pour la neutralisation du FRPI. Toutes les composantes de la MONUSCO ont travaillé vers un objectif commun coordonné par le Chef de bureau de l'UAS.

L'implication de la société civile a été déterminante dans ce processus de démobilisation et précantonnement du FRPI, en permettant l'accès à certains acteurs locaux ciblés.

### *Les outils contribuant à la consolidation de la paix et au développement*

En dépit de vingt ans de présence de la Mission, l'Indice de développement humain (IDH) en RDC ne s'est pas amélioré. L'impact de la Mission sur le développement se révèle limité.

Le constat initial est qu'en raison des cycles de crises répétés, le financement du développement a été pénalisé par rapport au financement du volet sécuritaire et de l'urgence humanitaire. Pourtant, une stratégie nationale de développement équilibrée doit intégrer à la fois les réponses aux situations d'urgence (court terme), la consolidation de la paix « qui consiste à construire la résilience », et le développement (long terme) qui répond aux causes profondes.

- Le **Fonds pour la consolidation de la paix (FCP, ou *Peacebuilding Fund* – PBF)** est un outil de financement des Nations unies qui alloue des fonds à des projets de consolidation ou de maintien de la paix, dans des zones affectées par les conflits, ou à des fins préventives. Initié en 2006, il vise à soutenir les activités, les actions, les programmes et les organisations qui souhaitent instaurer une paix durable dans les pays sortant d'un conflit. Ce Fonds peut investir pour soutenir de manière complémentaire les initiatives « des entités des Nations unies, des gouvernements, des organisations régionales, des banques multilatérales, des fonds fiduciaires multidonateurs nationaux ou des organisations de la société civile »<sup>20</sup>.

20. Commission de consolidation de la paix, Nations unies, consulté en novembre 2019.

En RDC, le Fonds a d'abord été mobilisé en 2009, en soutien à l'initiative gouvernementale STAREC et à l'ISSSS, avec l'ambition de dynamiser une approche commune entre l'équipe-pays de l'ONU et la MONUSCO pour soutenir le gouvernement congolais.

Le Fonds a, par exemple, été sollicité en Haïti dans le cadre du retrait de la Mission des Nations unies pour le soutien à la justice en Haïti (MINJUSTH)<sup>21</sup>, dont le retrait a été effectif le 15 octobre 2019<sup>22</sup>. En juillet 2019, le Conseil de sécurité annonçait que l'objectif global du Fonds était d'investir au moins 40 % de son financement (qui a totalisé plus de 183 millions USD dans des projets approuvés en 2018) dans des contextes de transition<sup>23</sup>.

Le FCP est géré au nom du Secrétaire général de l'ONU, par le Sous-Secrétaire général à l'appui à la consolidation de la paix, avec le concours du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO). Le PNUD, à travers le Bureau du Fonds d'affectation spéciale multipartenaires, est l'administrateur du Fonds.

### Avancées et défis

Avec l'appui de la MONUSCO, le gouvernement congolais a signé en décembre 2019 le document de demande d'éligibilité au FCP pour la période 2020-2021.

Les entretiens terrain déplorent que le FCP repose encore sur une logique de micro-projets et sur une échelle réduite, et n'intègre pas le temps long et l'engagement financier sur la durée.

Or, lutter contre les causes profondes des conflits nécessite une mise à l'échelle des projets et des moyens financiers adaptés aux dimensions territoriales et aux défis sécuritaires et infrastructurels du pays.

- La **stratégie nationale de développement** élaborée par le nouveau gouvernement congolais va fournir un point d'appui aux stratégies de consolidation dans le cadre du retrait de la MONUSCO. Le gouvernement sortant avait élaboré un Plan national stratégique de développement (PNSD) 2017-2021, qui aurait pu constituer le cadre d'une interaction entre les priorités de développement du gouvernement et les stratégies d'appui de la communauté internationales pour la transition. Mais les relations tendues entre le gouvernement sortant et la Mission ont rendu malaisée cette possibilité d'articulation. La stratégie nationale de développement élaborée par le nouveau gouvernement est une synthèse du Programme du Président, du Programme du gouvernement et des éléments de l'ancien PNSD. Elle doit intégrer aussi bien les objectifs de développement durables (ODD) et l'Agenda 2063 de l'Union africaine.

21. Comme l'a rappelé le Secrétaire général des Nations unies en juillet 2019 : « En Haïti, les piliers paix et développement des Nations unies ont formulé une approche commune pour appuyer les institutions chargées de l'état de droit et de la gouvernance depuis la création de la MINUJUSTH. L'équipe de pays met la dernière main à un ensemble de projets dans des domaines prioritaires identifiés par le gouvernement haïtien, dont certains seront financés pour la première fois en Haïti par le Fonds pour la consolidation de la paix. »

22. Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour l'appui à la justice en Haïti, S/2018/241, Conseil de sécurité, mars 2018.

23. Monthly Forecast, Conseil de sécurité, juillet 2019.

### Avancées et défis

La stratégie nationale de développement, élaborée par le nouveau gouvernement, sur base des éléments de l'ancien PNSD, du programme du Président et du Programme du gouvernement, devait être consolidée pour la période de la fin décembre 2019 – au début janvier 2020.

Le financement du développement a été pénalisé au profit du financement de l'axe sécuritaire et de l'axe humanitaire.

Cette stratégie nationale de développement doit intégrer à la fois les réponses aux situations d'urgence (court terme), la consolidation de la paix « qui consiste à construire la résilience » des populations, et le développement (long terme) qui répond aux causes profondes.

L'éligibilité au FCP offre un mécanisme concret de mobilisation de ressources complémentaire à la stratégie de levée de recettes budgétaires par le gouvernement national.

- Garantir l'articulation de la stratégie envisagée pour la transition post-MONUSCO avec le **Cadre de coopération pour le développement durable des Nations unies 2020-2024 (UNSDCF)** représente également une opportunité pour un plan de retrait durable et responsable. Selon les Nations unies, il s'agit d'un « outil central d'appui multilatéral sous la direction d'un système de coordonnateurs résidents renforcé et doté de pouvoirs accrus ». En RDC, la mise en œuvre de ce cadre sera effective le 1<sup>er</sup> janvier 2020, succédant au Plan-cadre des Nations unies pour le développement (UNDAF), en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans le pays. L'UNDAF a été renommé afin de refléter de manière plus adéquate les relations qu'entretiennent les gouvernements avec le Système des Nations unies dans le cadre de leur coopération pour le développement<sup>24</sup>. Ce nouveau Cadre souligne l'importance de la cohérence entre les efforts de développement, les efforts humanitaires et de consolidation de la paix et les mécanismes des droits humains pour la pérennité des acquis en matière de paix. Selon les Nations unies, ce cadre de coopération servira d'outil essentiel de responsabilisation mutuelle entre l'équipe-pays des Nations unies et le gouvernement hôte, les membres de l'équipe-pays en ce qui concerne les objectifs de développement visés collectivement<sup>25</sup>.

### Avancées et défis

La signature prochaine de l'UNSDCF dote les acteurs congolais et internationaux du « véhicule principal de la transition ». Ce cadre de concertation va permettre une stratégie d'alignement entre les documents stratégiques des agences onusiennes et ceux du gouvernement.

Plus particulièrement, ce cadre de concertation est censé garantir une cohérence et une intégration plus grandes entre les actions des acteurs de la transition.

Les entretiens ont également souligné la nécessité d'anticiper les mécanismes de renforcement des capacités des agences onusiennes et de mobilisation des ressources pour le pilotage de la transition et la reprise des missions initialement dévolues à la MONUSCO.

24. UNSDCF, juin 2019.

25. « [United Nations Sustainable Development Cooperation Framework](#) », *Guidance Book*, juin 2019.

- Les **projets à impact rapide (ou QIPs, Quick Impact Projects)** sont des projets d'envergure limitée qui opèrent dans le domaine du développement et à destination des populations locales<sup>26</sup>. Selon la MONUSCO, à la suite de la défaite du groupe armé M23 au Nord-Kivu en 2013, l'Assemblée générale des Nations unies a validé une augmentation du budget alloué aux QIPs atteignant une valeur de 5 millions de dollars USD sur deux ans. Ces dons avaient pour objectif de soutenir la restauration de l'autorité de l'État dans les régions disposants de faibles services publics (généralement, le budget des QIPs gravite autour de 1,5 ou 2 millions de dollars USD par an)<sup>27</sup>. Aussi, la MONUSCO ferait usage de QIPs dans ses zones de présence à long terme, afin de contribuer à son acceptation par la population<sup>28</sup> grâce à la proximité et à la rapidité de leurs résultats.

### Avancées et défis

Les entretiens confirment une certaine pertinence des QIPs, à l'instar du volet d'appui à l'entrepreneuriat des jeunes dans le cadre du projet « Amani Festival » de Goma (Nord-Kivu). Cependant, l'étude révèle que le choix des QIPs ne s'effectue pas de manière à la fois thématique et stratégique pour s'aligner sur les priorités et les besoins du gouvernement et des populations.

#### *Les mécanismes de coopération et d'intégration régionale*

La revue stratégique indépendante de la MONUSCO transmise au Secrétaire général des Nations unies en octobre 2019 note « qu'au niveau régional et en étroite collaboration avec le Bureau de l'Envoyé spécial pour les Grands Lacs, la MONUSCO devrait soutenir la RDC dans la mise en œuvre des divers accords régionaux, y compris l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région, en particulier les dispositions visant à réduire les menaces des groupes armés opérant sur son territoire ».

Cependant, selon certains interlocuteurs, les mécanismes régionaux n'ont pas encore une traduction effective et il subsiste un large climat d'incertitude et de préoccupation pour l'intégrité territoriale de la RDC (« Une volonté réelle des États est nécessaire pour l'application des textes »). Une des menaces majeures reste la présence de groupes armés étrangers.

De plus, il ressort des entretiens que durant la période de transition, la Mission devrait s'intéresser davantage à la question des ressources et des flux financiers qui y sont liés (traçabilité et contrôle).

La présente étude a ainsi identifié quatre mécanismes régionaux pertinents pouvant jouer un rôle structurant pour la transition post-MONUSCO :

- Aux piliers de l'I4S présentés plus haut, notre étude ajoute un volet relatif à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles et le contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC). En effet, la prolifération des armes légères reste l'un des facteurs de prolongation des conflits et de l'insécurité. La question de la mise en œuvre de la **Convention**

26. Bien que les QIPs soient parfois envisagés comme un outil d'acceptation de la Mission par la population, ces derniers participent néanmoins à une amélioration des conditions de vie et intègrent de plus en plus des finalités de développement.

27. « Socio-economic footprint of the UN Peacekeeping Mission in DR Congo », *Summary of key findings and recommendations*, MONUSCO, septembre 2018.

28. Idem.

de Kinshasa<sup>29</sup>, ainsi que du **Protocole de Nairobi**<sup>30</sup> signés respectivement en 2010 et 2004 par la RDC, s'avère primordiale à aborder durant la phase de transition.

- En février 2013, l'**Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région** a été signé par onze pays<sup>31</sup>. La formule 11+4 octroie à l'ONU, l'Union africaine (UA), la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) le rôle de garants de l'entente.

Ces quatre organisations internationales président ensemble les mécanismes de gouvernance de l'Accord. Ce dernier a pour objectif de mettre fin aux cycles de conflits récurrents et aux violences persistantes qui surviennent dans la région, et plus particulièrement à l'est de la RDC<sup>32</sup>. Son suivi s'effectue à deux niveaux : via le Mécanisme national de suivi de l'Accord-cadre<sup>33</sup> d'une part, et via le Mécanisme régional de suivi de l'Accord-cadre d'autre part. Aussi, l'article 11 de l'Accord-cadre précise « qu'en RDC, la MONUSCO fera partie de la solution et continuera à travailler en étroite collaboration avec le gouvernement de la RDC ».

### Avancées et défis

Le président Felix Tshisekedi a entrepris une politique de normalisation diplomatique et de bon voisinage avec les pays riverains. En se profilant comme médiateur, aux côtés de l'Angola, dans les tensions qui opposent Kampala à Kigali, le président congolais rappelle l'interdépendance entre la question sécurité du Kivu et les dynamiques régionales.

De plus, le Mécanisme national de suivi de l'Accord-cadre (MNS) ambitionne une politique de vulgarisation des prescrits de l'Accord-cadre auprès de la population, en particulier des volets relatifs à la médiation et au dialogue politique.

Les acteurs du MNS encouragent la normalisation des relations économiques dans la région, dans la perspective d'une coopération régionale pour une prospérité partagée.

- La revue de littérature rappelle le lien entre l'**exploitation illégale des ressources naturelles** et les cycles de violences ; ces ressources représentant un effet d'aubaine dans un contexte de sous-emploi. À cet égard, la CIRGL a adopté en 2010 l'**Initiative régionale sur l'exploitation illégale des ressources naturelles (IRRN)** afin d'établir un cadre réglementaire pour le secteur extractif. Cette initiative appelle notamment les pays membres à mettre en œuvre un système de certification régionale des minerais, à formaliser le secteur, à harmoniser les taxes, à échanger des statistiques de production et d'exportation, et à établir un système d'alerte rapide. La RDC et le Rwanda ont intégré l'IRRN dans leur législation nationale.

29. Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composants pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage.

30. Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique.

31. RDC, Angola, Congo, Afrique du Sud, Centrafrique, Burundi, Rwanda, Soudan du Sud, Ouganda, Tanzanie et Zambie.

32. Les pays signataires : Afrique du Sud, Angola, Burundi, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie et Zambie.

33. Le Directeur du Mécanisme national de suivi a été interrogé pour cette étude.

L'une des mesures préconisées face à l'exploitation illégale des ressources repose sur un processus de qualification conjointe et de validation des sites miniers artisanaux dans les filières aurifères et stannifères (appelé « 3T »). Ce processus permet une synergie entre les parties concernées, tout en rencontrant l'objectif de développement durable du secteur extractif.

### Avancées et défis

La réceptivité des États aux recommandations faites par le CIRGL par rapport à la certification démontre que certains États des Grands Lacs sont eux-mêmes demandeurs d'un système de certification afin que leurs secteurs miniers regagnent un accès au marché international.

La RDC et le Rwanda ont adopté ce système de certification pour les minerais 3T et or.

Mais il semble encore difficile de convaincre d'autres États voisins de mettre en œuvre un tel système, lorsqu'ils ne sont pas producteurs de ces minerais eux-mêmes.

Les six outils préconisés dans l'IRRN – à savoir un mécanisme régional de certification, une harmonisation des législations nationales, une base de données des flux de minerais, une formalisation du secteur minier artisanal, un mécanisme ITIE (norme de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives) d'apprentissage par les pairs et un mécanisme de lancement d'alerte – constitue potentiellement l'une des réponses les plus structurées à la question de l'exploitation illégale des ressources minières.

L'étude fait ressortir la nécessité d'une clarification ainsi qu'une plus forte visibilité du rôle et des modalités d'intervention de la MONUSCO pour la période de transition.

## Les incidences du système des approvisionnements sur l'économie locale

À partir des écueils et des limites actuelles de l'économie du maintien de la paix mis en exergue par la littérature et par l'étude menée au Mali par le GRIP dans le cadre de l'OBG<sup>34</sup>, ce volet de l'étude entendait esquisser quelques pistes de réflexion vers les leviers à mettre en place et les stratégies d'accompagnement de certains secteurs clés de l'économie locale pouvant dépendre des ressources financières que génère en RDC la MONUSCO. Dans ce cadre et à la faveur des entretiens, l'étude a tenté de faire émerger les éléments de réflexion sur une stratégie commune entre la MONUSCO, l'État hôte et les opérateurs pertinents afin d'atténuer l'impact du retrait de la Mission (« *exit strategy* »). L'un des objectifs du système des approvisionnements des Nations unies, depuis la réforme de sa politique d'achats à la fin des années 1990, est de viser une amélioration de la part du marché local dans la fourniture des biens et services au profit des missions.

Par conséquent, l'une des premières interrogations était d'estimer dans quelle mesure cet objectif est réalisé en RDC. D'une manière empirique, on peut schématiser l'économie du maintien de la paix liée à la présence de la MONUSCO en quatre composantes : 1) le salariat local employé directement par la MONUSCO, 2) les salariés locaux dépendant du personnel onusien, 3) les prestataires locaux qui ont

34. « [Maintenance de la paix et développement économique : les incidences de la MINUSMA sur l'économie malienne](#) », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2019.

intégré le système des approvisionnements, 4) les prestataires locaux de services qui ne sont pas directement liés au système des approvisionnements.

L'examen stratégique de la MONUSCO réalisé en octobre 2019 précise d'ailleurs que les incidences économiques de la clôture de la MONUSCO ne sont pas à négliger, tant le marché congolais sera affecté par le départ du personnel international, la fin des contrats d'approvisionnement, et les effets indirects de la présence de la Mission.

Selon une étude succincte consacrée en 2018 à l'empreinte socioéconomique de la Mission onusienne en RDC, la MONUSCO allouerait environ 92 millions de dollars USD aux employés nationaux (2 700) et environ 136 millions aux employés internationaux. Environ 30 % de leur salaire est destiné à leur hébergement et aux coûts de la vie quotidienne, ce qui correspond à 45 millions de dollars USD injectés directement dans l'économie congolaise<sup>35</sup>. Mitiger l'impact négatif de ce retrait sur l'économie locale apparaît comme une priorité à gérer en étroite collaboration avec les partenaires nationaux et internationaux.

En février 2019, le GRIP avait mené au Mali, dans le cadre de l'OBG, une étude spécifique portant sur les incidences du système d'approvisionnement de la Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation du Mali (MINUSMA) sur l'économie locale. Des leçons tirées de cette étude permettent de dégager les constats suivants :

- Le système d'approvisionnement représente un levier de développement économique mais son impact reste limité. Dans le cas du Mali, il apparaît que 70 % des contrats relatifs à la prestation de biens et services pour la Mission se font à New York, contre 30 % localement.
- L'absence d'un état des lieux initial et de données statistiques complètes concernant les secteurs économiques clés et répondant à la fois aux besoins de la Mission et à ceux de l'économie locale rend difficile l'évaluation des incidences des flux de l'approvisionnement sur l'économie du pays hôte.
- La présence des Missions onusiennes contribue à la création d'une « bulle économique » qui entraîne un effet de périmètre de prospérité économique limité. On parle également d'un phénomène d'économie du maintien de la paix « bunkerisée », ne profitant qu'à un nombre restreint de prestataires.
- La faiblesse du dispositif d'information de la Mission vers les instances pertinentes (syndicats, fédérations de producteurs locaux, administration en charge de l'emploi, entités dépendantes de l'État) limite l'appropriation des règles du système d'approvisionnement par les acteurs locaux intéressés à intégrer l'économie du maintien de la paix.

#### Avancées et défis

En RDC, comme dans le cas du Mali, l'étude constate l'absence d'un état des lieux initial déterminant les besoins de secteurs clé à renforcer en termes de formation et de demande d'emploi, ce qui rend a posteriori malaisée toute traçabilité des trajectoires professionnelles du personnel national impliqué dans l'économie du maintien de la paix vers d'autres secteurs de l'économie.

Par ailleurs, les entretiens avec les acteurs de l'entrepreneuriat congolais soulignent l'absence d'une communication régulière sur les appels d'offre de la MONUSCO.

35. « Socio-economic footprint of the UN Peacekeeping Mission in DR Congo », *Summary of key findings and recommendations*, MONUSCO, septembre 2018.

De même qu'ils déplorent l'absence de lien direct entre les structures représentatives des entreprises et le système d'approvisionnement de la MONUSO. La Mission est alors perçue comme un « espace fermé » pour le secteur privé congolais.

Dans les entretiens, il est ressorti que « [l'activité de] tous les contractants internationaux repose sur des sous-contractants locaux ». Cependant, les données quantitatives pour délimiter la part de marché représentée par les sous-traitants locaux ne sont pas établies.

Les éléments recueillis lors de l'enquête nuancent également la clé de répartition établie par l'étude menée au Mali et relative au ratio de contrats passés localement et à l'international. Bien que le ratio soit comparable (30 % de contrats et prestations de biens et services locaux, contre 70 % à l'international), le chiffre des contrats passés à l'international se justifie par un ensemble de critères objectifs, à savoir les économies d'échelle, l'indisponibilité au niveau local de certains biens et services dont même l'État hôte est dépendant pour ses importations (rations, biens de haute technologie, carburant et aviation), ainsi que le respect des normes onusiennes.

Les entretiens menés au cours de l'enquête font ressortir plus fondamentalement la nécessité de relativiser la place du système des approvisionnements comme levier d'un relèvement économique général. Dans la ville de Goma plus particulièrement, les interlocuteurs locaux ont notamment souligné le caractère strictement urbain de cette économie du maintien de la paix qui n'impacte pas l'arrière-pays et qui rejoint le constat dressé au Mali d'une « *bunkerisation* » de cette économie. En revanche, des stratégies complémentaires peuvent être mobilisées pour dynamiser certains secteurs économiques. Le système des approvisionnements, par ses exigences normatives et réglementaires, peut contribuer à la montée en gamme de certains secteurs prestataires de service.

Des stratégies concertées peuvent contribuer à la formation et à la circulation de compétences vers des filières économiques en nécessité de main d'œuvre.

L'un des entretiens a permis de mettre en exergue le modèle du *National Staff Capacity Building Programme*<sup>36</sup> mis en œuvre au Timor-Leste dans le cadre du retrait de la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste (2006-2007). Ce programme de formation qualifiante du personnel national de la Mission ciblait les secteurs de l'administration, de la maintenance et de la gestion d'ateliers mécaniques.

Enfin, parmi les pistes à dégager figure aussi le Programme de formation amorcé par la MONUSCO pour encourager les anciens membres du personnel local vers l'entrepreneuriat afin de les embaucher par la suite et de les intégrer vers le secteur privé ou étatique pertinents.

---

36. La moitié des 900 personnels nationaux ont reçu une certification professionnelle. Une mission de suivi et d'évaluation n'a cependant pas été en mesure d'évaluer l'impact de ce Programme sur l'insertion de ce personnel sur le marché de l'emploi.

## Conclusion

La première étape de la démarche méthodologique de cette étude consistait à faire la recension des outils stratégiques sur lesquels une attention particulière doit être portée dans le cadre du processus de transition post-MONUSCO.

L'équipe de recherche a ensuite procédé à la consultation des acteurs clé sur le terrain, comme préalable à la formulation de recommandations ultimes. L'objet de l'atelier de restitution à l'issue de ces consultations avec les acteurs de terrain, dont les membres de la cellule stratégique de la MONUSCO, ceux de l'équipe pays, et ceux de la partie congolaise, était de dégager des recommandations fermes quant aux outils et mécanismes à encourager et à mettre en cohérence, dans le cadre d'un potentiel retrait de la Mission.

L'esprit et l'objet de la démarche était de considérer que les recommandations seraient formulées à partir des consultations avec les acteurs clé et consolidées lors de l'atelier de restitution qui a eu lieu à Kinshasa, en présence de ces mêmes acteurs.

De ce fait, cet atelier s'est inscrit dans une démarche de validation des hypothèses retenues, notamment sur le type de soutien à apporter aux initiatives régionales (IRRN, Protocole de Nairobi, Convention de Kinshasa et Accord-cadre), sur le rôle assigné aux garants de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région, mais également sur la mise en cohérence du système des approvisionnements avec la stratégie de renforcement de certains secteurs clés de l'économie ou encore sur le rôle primordial que peuvent jouer le STAREC et l'I4S en vue d'un retrait durable et responsable.

Le contexte global de transition est marqué par trois transitions concomitantes : la réforme du système de l'ONU, l'alternance gouvernementale et le changement du cadre politique. Il comporte également, pour cette séquence de transition, à la fois des facteurs favorables et des facteurs de risques. Parmi les facteurs favorables : l'alternance démocratique, l'ambition réformatrice du gouvernement et la politique régionale de bon voisinage affichée par le Président. Parmi les facteurs de risques, l'étude retient la fragilité d'un modèle économique dépendant des ressources primaires, les capacités limitées de l'État à lever des recettes et à exécuter son budget<sup>37</sup>, l'absence de transfert de la part des ressources centrales revenant aux provinces, la démultiplication des votes de défiance vis-à-vis des exécutifs provinciaux et l'altération de l'espace sécuritaire créé par la MONUSCO pour l'approvisionnement de l'aide humanitaire. Par ailleurs, les entretiens ont fait ressortir des craintes, à savoir que le retrait de la MONUSCO n'impacte les capacités opérationnelles des acteurs de l'humanitaire en raison de la réduction de l'appui logistique de la Mission. Également, au Nord-Kivu, la crainte est que le retrait de la MONUSCO laisse un vide sécuritaire dont pourraient profiter les pays voisins pour instrumentaliser les groupes armés et mener un « projet de balkanisation du pays ».

Bien que tous les objectifs du mandat ne soient pas atteints, tant en ce qui concerne la stabilisation, la protection des civils (POC) et la neutralisation des groupes armés, les entretiens font ressortir quelques nuances dans le bilan global de la Mission. Sur 26 provinces, seules quatre comptent encore des groupes armés. De même, le personnel militaire n'est plus déployé que dans six provinces. Il est important aussi que noter qu'en vingt ans de présence, 135 territoires sur 155 connaissent une situation sécuritaire stabilisée.

37. La Banque mondiale a questionné la faisabilité des ambitions d'augmentation du budget national de 60 %.

Aussi, il convient de souligner que les frontières de la RDC ne sont plus contestées. Enfin, la RDC demeure le seul pays de la sous-région dans lequel existe un véritable espace politique pour l'opposition et dans lequel sont tenues des élections « plus ou moins équitables » et dont la dernière a débouché sur une alternance politique.

## Recommandations

À partir des constats dressés en amont, quelques recommandations peuvent être dégagées. Elles serviront de point d'attention pour le pilotage d'une transition réussie.

### *Les outils de médiation et de dialogue politique*

- Le gouvernement doit procéder à une mobilisation effective des ressources pour un redéploiement du STAREC. La mise en œuvre effective d'un audit permettra au Programme de gagner en transparence et en redevabilité.
- Amplifier l'implication de la société civile, en tant qu'amortisseur des risques de violence, dans les processus spécifiques de dialogue politique et de médiation, plus particulièrement dans les initiatives de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) communautaire. Renforcer l'approche holistique du DDR.
- Anticiper l'assistance électorale pour l'échéance 2023, ainsi qu'encourager la réforme de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et la mise à jour du fichier électoral à des fins de consolidation du travail de recensement.
- Amorcer une réflexion sur les conditions et la pertinence de l'organisation d'élections locales.
- Systématiser le dispositif d'évaluation de la transition.
- Anticiper les écueils potentiels à la mise en œuvre du nouveau mandat de la Mission et du Compact (ou accord) avec le gouvernement (fluctuation du consentement au niveau du gouvernement central ou d'autres acteurs locaux).
- Appuyer les mesures de rapatriement des éléments combattants démobilisés du M23.
- Appuyer l'opérationnalisation de la police de proximité.
- Encourager des stratégies de concertation entre le gouvernement congolais et les acteurs régionaux en vue du démantèlement des groupes armés étrangers.

### *Les outils contribuant à la consolidation de la paix et au développement*

- Nécessité d'un changement de paradigme : il faut un rééquilibrage effectif de l'allocation de ressources de l'humanitaire et du sécuritaire vers le développement et décloisonner les volets humanitaire et de développement (« nexus »). Plus concrètement, il s'agit de donner une orientation davantage tournée vers la relance économique de la RDC et non plus vers le « tout sécuritaire », en encourageant les programmes de développement agricoles, infrastructurels et éducatifs (chaîne de métiers autour du développement rural<sup>38</sup>, routes, écoles).
- Mettre en place un « Plan Marshall » pour l'appui aux priorités de développement du gouvernement et la construction d'infrastructures.
- Privilégier une approche macroéconomique du développement et une stratégie de financement dans la durée.
- Définir entre le gouvernement et la Mission les domaines critiques de la transition à trois ans.

38. On estime à 85 000 le nombre de villages que compte la RDC.

- Aligner davantage les objectifs des micro-projets (QIPs) sur les priorités thématiques et stratégiques du Programme de développement défini par le gouvernement et répondant aux besoins des populations, tout en intégrant le long terme et l'engagement financier dans la durée.

#### *Les outils régionaux*

- Appuyer la diplomatie de bon voisinage initiée par le gouvernement.
- Établir une collaboration étroite avec l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs au cours de la période de transition.
- Renforcer le rôle de la Mission dans l'appui structurel au mécanisme IRRN, notamment en systématisant les enquêtes par le groupe d'experts et l'instauration de sanctions par le Conseil de sécurité à l'encontre des individus et entités impliqués dans l'exploitation illégale de ressources naturelles et liées à des groupes armés et réseaux criminels.

#### *Les incidences du système des approvisionnements sur l'économie locale*

- Définir avec les autorités congolaises et les acteurs de l'entrepreneuriat congolais, pour la période de transition, un mécanisme d'orientation du personnel libéré vers des filières économiques et institutionnelles en nécessité de main d'œuvre, dans le cadre du retrait progressif.
- Systématiser et améliorer les sessions d'information à l'intention des potentiels prestataires locaux.
- Définir, avec le gouvernement, des mesures d'accompagnement spécifiques aux personnels nationaux des services de sécurité.
- Expérimenter le modèle du *National Staff Capacity Building Programme* développé au Timor-Leste.
- Amplifier le programme de formation amorcé par la MONUSCO pour encourager les anciens membres du personnel local vers l'entrepreneuriat afin de les intégrer au sein de l'économie locale.

## Les auteurs



**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.

Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Afrique subsaharienne et Amérique Latine).

*Liza Young est attachée à l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, projet piloté par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). Ses recherches portent sur les Opérations de maintien de la paix dans l'espace francophone (Mali, République centrafricaine et République démocratique du Congo). Elle est titulaire d'une licence de sciences politiques de l'Université de Montréal, et d'un Master en Peace Studies de l'Université Paris-Dauphine, en partenariat avec l'École normale supérieure.*



L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère français des Armées, Affaires mondiales Canada et le ministère des Affaires étrangères belge ont conçu ensemble le projet dénommé « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Cet Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs, et s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

