Etude sur la sensitivité aux conflits du Programme PEAR Plus

Octobre, 2009

Search for Common Ground

Valeria Izzi
Christof Kurz

Search for Common Ground

unicef

Photos des mains travaillant, femmes avec casseroles, et enfants déplacés utilisé sur un Creative Commons License © Julien Harneis 2009. Tout autre photo © Search for Common Ground 2009.

Izzi, V and Kurz C. "Etude sur la sensitivité aux conflits du Programme PEAR Plus."

Search for Common Ground. Octobre 2009. Kinshasa, République Démocratique du Congo.
Pour des informations ou des copies supplémentaires, veuillez contacter SFCG (www.sfcg.org)

Résumé Exécutif

Le Programme Elargi d'Assistance au Retour (PEAR) Plus représente la contribution de l'UNICEF à la Stratégie des Nations Unies pour le Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation (UNSSSS) dans l'Est de la République Démocratique du Congo. Démarré au début 2009, le PEAR Plus vise à soutenir des solutions durables pour le retour des déplacés internes et leur réintégration dans leurs communautés d'origine, dans les Provinces du Nord et du Sud Kivu, en Province Orientale (Ituri) et au Nord Katanga. Le programme adopte une approche multisectorielle, intervenant dans les secteurs de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, de la santé, et de la protection des enfants.

Afin de renforcer la dimension de construction de la paix du PEAR Plus, l'UNICEF a proposé un partenariat à Search for Common Ground (SFCG). La présente étude a été commissionnée comme première étape de cette collaboration en vue d'évaluer la sensibilité aux conflits du PEAR Plus et d'orienter une deuxième phase du programme. L'étude a été conduite sur une période de deux mois au total, commençant par une revue des documents programmatiques et de la littérature sur les conflits dans l'Est de la RDC. Une mission de terrain a eu lieu du 2 au 19 juillet 2009, avec des visites de Goma (Nord Kivu), Bukavu et Uvira (Sud Kivu), et Bunia (Ituri). Ce rapport est le résultat d'une analyse basée sur la revue documentaire et des interviews semi structurées avec 77 représentants de l'UNICEF, de SFCG, des partenaires exécutifs du PEAR Plus et des partenaires PEAR, des autorités de l'Etat, des agences internationales, et d'autres personnes ressources ainsi que des observations lors de deux visites sur le terrain dans les zones opérationnelles du PEAR Plus.

Les conflits dans l'Est de la RDC sont complexes, caractérisés par une imbrication de plusieurs niveaux – local, provincial, national, et régional, avec une prolifération des acteurs et une complexité croissante au fil des années. Les actions des groupes armés sont les manifestations les plus visibles des conflits dans la région. D'autres formes de violence existent au niveau local, même si elles ne sont pas aussi sanglantes et à moindre échelle comparées aux actions des groupes armés. Les problèmes d'accès à la terre sont au cœur des conflits dans l'Est de la RDC à tous les niveaux, imbriqués dans une forte méfiance entre groupes ethniques, en particulier entre groupes qui se considèrent « autochtones » et ceux qu'ils considèrent non-autochtones. Les immenses richesses minières de l'Est de la RDC représentent un des facteurs clés qui favorisent la continuation des conflits. L'absence d'une bonne éducation et d'opportunités de travail rémunéré ou d'autres activités productives pour les jeunes a créé un 'réservoir' de main d'œuvre potentiel pour la violence. En même temps, l'Etat congolais est incapable de jouer son rôle de gestionnaire des affaires sociales et d'arbitre ou de médiateur efficace dans les conflits sociaux.

A la base de la notion de « sensibilité aux conflits », il y a l'idée qu'aucune intervention dans une situation conflictuelle ne peut être « neutre » : il y a forcément des effets, soit positifs, soit négatifs, sur les dynamiques conflictuelles. La définition de « sensibilité aux conflits » s'articule donc autour de deux piliers : (i) l'impératif de « ne pas nuire » et (ii) les efforts de saisir les opportunités pour contribuer à la construction de la paix et à la réconciliation. En utilisant ce cadre conceptuel, l'étude a analysé tous les aspects du PEAR Plus et en tire cinq conclusions principales :

1. LA SENSIBILITE AUX CONFLITS N'A PAS ETE PRISE EN COMPTE DANS LA CONCEPTION DU PEAR PLUS.

Le PEAR Plus est un programme de transition d'une situation d'urgence à des solutions plus durables pour faciliter la réintégration des rapatriés récents dans leurs communautés d'origine. Par sa nature, il aborde donc les conséquences des conflits et non leurs causes. En particulier, il n'y a pas eu d'analyse sur les risques des interventions à 'nuire', ni de stratégie systématique pour gérer les conflits qui pourraient surgir lors de la mise en œuvre du programme. La contribution à la construction de la paix du PEAR Plus est indirecte, dans le cadre de l'UNSSSS. Alors que « réconciliation » et « construction de la paix » ont été identifiées comme thèmes transversaux dans le document originel du PEAR Plus, en dehors de quelques activités d'éducation à la paix les projets exécutés ne prévoient pas des activités concrètes de réconciliation ou de mitigation des conflits.

2. LE PEAR PLUS MANQUE DE DONNEES, D'INFORMATIONS ET D'OUTILS POUR UNE ANALYSE SYSTEMATIQUE DES CONFLITS DANS LES LOCALITES D'INTERVENTION.

Les analyses du contexte sur lesquelles le PEAR Plus se fonde, notamment le « monitoring protection » et les évaluations multisectorielles du Programme PEAR, ne fournissent pas suffisamment d'informations pour une compréhension approfondie des risques et opportunités par rapport aux conflits et à la construction de la paix. Bien que les partenaires du programme aient généralement travaillé dans ces localités depuis quelque temps et aient donc une bonne compréhension de la situation, cette connaissance reste anecdotique et n'est pas capturée et analysée de manière systématique. Par conséquent, il n'y a pas non plus une base solide de référence pour mesurer l'impact (positif ou négatif) des programmes sur les conflits.

3. LE PEAR PLUS CONTOURNE LES ZONES A PLUS HAUT RISQUE DE CONFLITS POUR TRAVAILLER DANS LES ZONES LES PLUS TRANQUILLES, OU LE RISQUE DE CONFLITS EST MOINS ACCENTUE.

La décision dans quelles zones le PEAR Plus devrait intervenir a été prise en considérant de multiples critères et en plusieurs étapes. Dans ce processus de prise de décision, on donne priorité aux critères de sécurité et de durabilité dans la sélection des localités. Ainsi, pendant la phase pilote, le programme contourne les zones aux conflits aigus et n'intervient que dans des zones qui sont ethniquement largement homogènes et qui ne connaissent pas de tensions majeures.

4. LES PARTENAIRES DE MISE EN ŒUVRE TRAITENT DES CONFLITS LOCAUX AU FUR ET A MESURE ET SANS APPROCHE SYSTEMATIQUE.

Dans la mise en œuvre du projet, les partenaires ont reconnu que certaines activités ont créé quelques tensions dans les communautés ou risquent d'avoir des effets négatifs sur les conflits existants. Face à ces situations conflictuelles, les agents du terrain ont su trouver des solutions pragmatiques pour répondre à ces problèmes, grâce à leur expérience et une approche improvisée mais pragmatique de médiation. Toutefois, ces efforts, pour l'instant, ont été seulement réactifs et les partenaires manquent d'une stratégie cohérente de « ne pas nuire » et de gestion des conflits quand ils surgissent.

5. LA MEFIANCE MARQUEE AUTOUR DE L'ACTION HUMANITAIRE DANS L'EST DE LA RDC REND PLUS DIFFICILE L'INTEGRATION D'UNE PERSPECTIVE DE SENSIBILITE AUX CONFLITS.

A priori, l'action humanitaire est la bienvenue parmi les populations congolaises ravagées par les guerres et par les autorités de l'Etat. Pourtant, il y a un sentiment généralisé que l'assistance humanitaire est trop limitée et partiale, et souvent est au seul bénéfice des intervenants plutôt que des populations locales. Des rumeurs sur des desseins sinistres et secrets présumés de la communauté internationale circulent librement partout dans l'Est de la RDC et, au fil des années, surtout la MONUC mais aussi d'autres agences ou ONG internationales ont de temps à autre été ciblées par des manifestations violentes. Ceci rend l'intégration d'une dimension de sensibilité aux conflits plus difficile, mais, en même temps, encore plus nécessaire.

Sur la base de cette analyse, trois scénarios et stratégies potentielles pour intégrer une dimension de sensibilité aux conflits de façon plus ou moins compréhensive dans le PEAR Plus sont esquissées :

1. SCENARIO 'STATU QUO'

Bien qu'il n'y ait pas eu d'effort systématique d'intégrer une dimension « ne pas nuire » dans les activités programmatiques, les risques pour le PEAR Plus d'exacerber les tensions existantes ou d'en créer de nouvelles sont plutôt limitées. Les critères de choix des localités excluent les zones les plus conflictuelles, et les activités sectorielles du PEAR Plus ne touchent, pour la plupart, pas directement aux 'nerfs' des conflits. Dans les cas où des risques de conflits ont été rencontrés dans les zones d'intervention, les partenaires de mise en œuvre ont pu gérer les tensions d'une manière improvisée et pragmatique. Autrement dit, dans sa forme actuelle, le risque des activités de « nuire » est suffisamment faible pour considérer le 'statu quo' comme une option possible. Cependant, en ce moment, le PEAR Plus n'est pas en train de saisir les opportunités pour contribuer à la construction de la paix. Avec l'option 'statu quo' le PEAR Plus resterait un programme aux objectifs largement humanitaires et continuerait à contourner les conflits plutôt qu'à travailler sur les conflits.

2. Scenario 'Sensibilite aux Conflits Augmentee'.

Le deuxième scénario envisagerait d'augmenter la sensibilité aux conflits dans le cadre programmatique existant, sans des changements stratégiques profonds. Le scénario reposerait sur des modifications dans cinq domaines clés : (i) une capacité et des outils d'analyse des conflits améliorée; (ii) une formation sur la sensibilité aux conflits pour les partenaires exécutifs et leur personnel; (iii) des interventions supplémentaires pour aborder les conflits et tensions locales; (iv) une stratégie de communication pour assurer la transparence dans la programmation et dans les relations entre les bailleurs, ONG internationales et les partenaires locaux; et (v) une stratégie de suivi et évaluation qui se concentre explicitement sur la sensibilité aux conflits.

3. Scenario 'sensibilite aux conflits approfondie'

Ce scénario opterait pour la transformation du PEAR Plus en véritable programme de construction de la paix, ce qui exigerait une remise à plat fondamentale de la logique et de la stratégie du programme, y compris le choix des localités d'intervention. Ce scénario inclut une analyse des conflits en profondeur; l'adoption de la réconciliation et de la construction de la paix comme objectifs clés et une flexibilité dans la mise en œuvre du programme qui permettrait de répondre de manière systématique et stratégique aux conflits dans les zones d'intervention ; et la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation qui utilise les résultats des analyses des conflits approfondies comme base de référence. Par conséquent, ce scénario aura un impact profond au niveau de la capacité du programme de ne pas nuire et de contribuer à la construction de la paix à deux niveaux, le micro et le macro. Ces changements nécessiteraient une volonté «politique de la part de l'UNICEF de manière profonde et systématique dans leur façon de gérer et de mettre en œuvre des programmes.

Le deuxième et le troisième scénario offrent des opportunités intéressantes de collaboration entre l'UNICEF et SFCG. La philosophie de SFCG se base sur la notion de transformation des conflits, dont l'idée est de ne pas éliminer les différences entre les individus ou les groupes, mais de les aider à voir ce qu'ils ont en commun et de trouver des solutions aux problèmes communs. L'expérience de SFCG pourra donner un apport significatif et profond au travail au PEAR Plus, en particulier par rapport à l'analyse des conflits ; à la promotion de la transparence et la gestion des rumeurs ; et à la mise en œuvre des activités spécifiques visant la promotion du dialogue et de la réconciliation.