

Evaluation des projets Pamoja Kwa Amani au Sud Irumu (Ituri) et Pamoja Kwa Amani na Maendeleo dans la zone de Kitshanga (Nord-Kivu) – « Projets PKA et PKAM »

Rapport Final

Alexis Bouvy & Jean-Louis Nzweve

C-Lever.org

Octobre 2020

Résumé exécutif

Développés dans le cadre du programme STAREC / ISSSS, les deux projets de stabilisation PKA et PKAM constituent des projets intégrés mis en œuvre par deux consortiums d'organisation dans les zones prioritaires du Sud Irumu (Ituri) et de Kitshanga (Nord-Kivu), pour une période de 30 mois (24 mois + 6 mois d'extension) de août 2017 à décembre 2019 pour le projet Irumu et 28 mois pour le projet Kitshanga. Le projet Sud Irumu a compté sept Objectifs Spécifiques (Dialogue Démocratique, Gouvernance foncière, minière, locale, sécuritaire, RRR et lutte contre les SGBV) pour un budget de 7 036 458 USD tandis que le projet Kitshanga a développé des interventions autour de trois OS (Gouvernance foncière, RRR et lutte contre les SGBV) pour un budget de 2 999 868 USD. Les deux consortiums étaient placés sous le lead de UN-Habitat. Leur évaluation a développée une approche qualitative et quantitative, lors de laquelle plus de soixante entretiens et focus groups ont été réalisés et plus de 750 questionnaires administrés dans les deux zones prioritaires, et ce malgré les restrictions sécuritaires et dues au Covid-19.

Les résultats des deux projets sont concluants et positifs, dans le sens qu'ils ont, à quelques exceptions près, largement atteint les résultats et objectifs fixés. Parmi les résultats clés, on peut mentionner :

Pour le Sud Irumu :

- l'accord de paix signé entre le gouvernement et le groupe armé FRPI et le précantonnement des miliciens, qui ont eu un impact très positif sur la situation sécuritaire dans la zone. Le projet a ainsi permis de trouver solution au problème prioritaire pour les populations de la zone.
- Une mobilisation communautaire et un engagement politique sans précédent des parties prenantes dans le dialogue démocratique, notamment au niveau du gouvernement provincial et national, avec une forte appropriation de la démarche par les autorités, et notamment un engagement financier du gouvernement.
- L'installation et le renforcement de cinq antennes locales de la Commission Foncière de l'Ituri et de 18 ILP (Initiatives Locales de Paix) qui facilitent le recours aux médiations en cas de conflits de manière ouverte, inclusive et gratuite. Ces services sont très appréciés des bénéficiaires.
- Une plus grande transparence de la filière aurifère et un meilleur respect des critères dans les sites miniers de Bavi. Six sites aurifères sont désormais considérés comme verts.
- Un rapprochement et renforcement de la confiance entre civils et militaires durant la mise en œuvre du projet alors que la méfiance était forte dans le contexte de zone opérationnelle du Sud Irumu ;
- Des améliorations en terme de gouvernance locale, foncière et sécuritaire et une meilleure participation et prise en compte des populations à travers les CLPD et les CLSP, d'accès au micro-crédit et AGR pour les personnes vulnérables et jeunes à risques, ainsi qu'une meilleure prise en charge des victimes de violences sexuelles et basées sur le genre.

Pour Kitshanga :

Rapport Final

- Une amélioration de l'accès à la terre pour les agriculteurs, et sur plus de 3000 ha, grâce à des accords avec les grands concessionnaires. Bien que ces solutions et accords semblent fragiles et temporaires, le projet a innové en travaillant sur la problématique clé et sensible des grandes concessions.
- Une amélioration de l'accès aux AGR et de la lutte contre les normes culturelles négatives au Genre, ainsi que la construction de deux centres de jeunes.

Les deux projets ont ciblé les problématiques prioritaires de chaque zone (présence FRPI et la question des concessions) avec **pertinence** tandis que les interventions ont positivement intégré la dimension genre mais aussi la **sensibilité aux conflits** à travers une approche transversale du dialogue avec les parties prenantes locales dans les interventions.

Malgré ces aspects positifs, des **limites et faiblesses importantes** ont aussi été relevées par l'équipe d'évaluation. Des **retards importants** de mise en œuvre des activités, causés par les lenteurs des procédures du FCS et des PMO, n'ont pas permis la réalisation d'un suivi approprié d'interventions clés qui sont pour beaucoup survenues à la fin du projet, questionnant ainsi la **durabilité des acquis**. En outre, les AGR d'élevage, et dans une moindre mesure agricole, ont abouti à un échec complet dans le Sud Irumu, tandis qu'une partie des AGR professionnelles a été détournée à Kasenyi. Certains PMO ont foulé du pied les principes de sensibilité aux conflits en provoquant des tensions au niveau local, par exemple autour de tergiversations sur la construction de centres de jeunes à Kitshanga, ou encore en refusant de payer des prestataires locaux pour les services rendus (dans le Sud Irumu).

De manière générale, **les moyens limités et la courte période des projets n'ont pas permis d'engranger des impacts et dynamiques de changement suffisantes** et à la hauteur des besoins gigantesques des deux zones, de sorte que des **efforts de stabilisation supplémentaires demeurent grandement nécessaires** dans chaque zone. Si le processus FRPI peut faire office d'exception, il est là aussi notable que des blocages n'ont toujours pas permis le désarmement définitif de la milice. Les ambitions des programmes de stabilisation devraient être mieux alignés sur les besoins observés sur le terrain, au risque d'aboutir à des programmes dont le caractère partiel et superficiel des résultats leur retirent une grande partie de leur pertinence. Les deux projets PKA sont tombés dans ces travers. Quant au dialogue démocratique sur la question du FRPI, le projet a montré à quel point ce type de processus complexe nécessite une flexibilité qui ne s'accorde pas facilement avec les contraintes administratives, financières et de planification d'un projet classique : les procédures administratives et financières devraient s'adapter aux contraintes inhérentes au DD afin d'éviter de rajouter des blocages sur le plan du suivi des activités.

La **coordination** au sein des consortiums et avec des intervenants externes a été le **maillon faible** des deux projets PKA, avec un point très négatif sur l'absence de collaboration flagrante

Rapport Final

entre UN-Habitat et Alert International sur la question des concessions à Kitshanga. Malgré les mécanismes de coordination mis en place par le Secrétariat Technique (Groupes de travail), les organisations ont peu d'incitatifs à se coordonner et créer des synergies dans la mise en œuvre des interventions sur terrain, même si on a pu noter quelques exceptions plus positives. Ce constat appelle plus certainement à revoir l'approche des projets multi-sectoriels en consortiums pour leur préférer des projets moins complexes et ciblés sur un seul secteur d'activités, ce qui permettrait aussi de mieux concentrer et prioriser des ressources financières limitées.

En guise de conclusion, l'évaluation attire l'attention sur une **série de leçons et recommandations** visant à améliorer la stratégie de stabilisation, par exemple en réfléchissant mieux au phasage entre le dialogue démocratique et les autres interventions ; en définissant des procédures plus souples pour le dialogue démocratique ; en concevant une **stratégie de stabilisation à long terme** avec des objectifs sur cinq à dix ans axés tant sur les zones prioritaires locales que sur des enjeux et problématiques politiques et institutionnelles au niveau provincial et national ; ou encore en adoptant une stratégie ambitieuse et à long terme de **renforcement des capacités des organisations de la société civile congolaise**. La collaboration entre le STAREC et l'ISSSS gagnerait aussi à être renforcée davantage dans le sens de plus de réciprocité, ce qui ne semble possible que si le gouvernement s'engage financièrement dans les futurs projets de stabilisation. Sur le plan des procédures, celles-ci devraient être simplifiées pour plus d'efficacité dans les prises de décision, tout comme les possibilités et opportunités de coordination avec d'autres programmes gagneraient à être assouplies. Une charte d'engagement devrait enfin amener les PMO à mieux respecter les principes au fondement de l'approche de la stabilisation, et notamment l'approche du « *Do No Harm* ».

Table des Matières

Résumé exécutif	2
Sigles et abréviations	6
Introduction	7
Méthodologie d'évaluation	8
Pertinence des projets PKA et PKAM	9
Cadre institutionnel et coordination des projets PKA et PKAM	10
Résultats clés et limites des interventions	17
I. Projet PKA Sud Irumu	17
OS 1 : Dialogue Démocratique	17
OS2 : Gouvernance foncière	29
OS3 : Renforcement de la gouvernance minière	32
OS4 : Amélioration de la Gouvernance locale	35
OS5 : Amélioration de la gouvernance sécuritaire	38
OS6 : Relance et réinsertion socio-économique et cohésion sociale	44
OS7 : Lutte contre les SGBV et promotion du genre	52
Durabilité des interventions et des résultats	56
L'intégration du Genre dans les interventions	58
L'intégration du Do No Harm	58
Conclusions sur le projet PKA Sud Irumu	59
2. Projet PKAM : zone prioritaire de Kitshanga	62
OS1 : Gouvernance et sécurisation foncière	62
OS2 : Réinsertion socio-économique et cohésion sociale	67
OS3 : Les niveaux de VSBG sont réduits grâce à la transformation des pratiques et des normes sociales négatives	70
Intégration du Genre et du Do No Harm dans les interventions	72
Conclusions sur le projet PKAM dans la zone de Kitshanga	72
Evaluation des projets PKA et PKAM : Conclusions et recommandations	75
Liste des annexes	82

Sigles et abréviations

ACIAR :	Appui à la communication interculturelle et à l'Autopromotion rurale
BCAF :	Bureau central des associations féminines
BG :	Brigade foncière
CAFPDI :	Collectif des Associations Féminines pour la Paix et le Développement intégral
CFI :	commission foncière de l'Ituri
CLJ :	Comité local de Jeunes
ETN :	Equipe d'éducation et d'encadrement des Traumatisés de Nyiragongo
HA :	Hope in Action
ILP :	Initiatives locales de paix
ISSSS :	Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation de l'est
LUCODER :	Lutte contre la Délinquance et l'Exode Rural
SCC :	Save the Communities in Conflicts
STAREC :	Programme gouvernemental de Stabilisation et Reconstruction de l'est
UN :	Nations Unies
WOA :	Women of Africa

Introduction

Les deux projets de stabilisation PKA et PKAM ont été financés par le Fonds de Cohérence pour la Stabilisation (FCS) et se sont déroulés dans le cadre institutionnel et programmatique défini par le STAREC et l'ISSSS. Développés avec le même objectif global de stabilisation, les deux projets comportaient des points communs importants, mais aussi certaines différences notables. Suivant les orientations des CAP et ST, les deux projets PKA et PKAM furent des **projets multi-sectoriels ambitieux et de grande ampleur**, qui avaient pour objectif global de contribuer à la stabilisation des zones prioritaires ciblées. Le **projet PKA Sud Irumu** a développé **sept objectifs spécifiques** pour un budget de **7 036 458 USD** répartis entre **sept partenaires** de mise en œuvre (PMO) : le Dialogue démocratique (OS1) avec UN-Habitat et ACIAR ; la gouvernance foncière (OS2) avec UN-Habitat en partenariat avec la Commission Foncière de l'Ituri), la gouvernance minière (OS3) avec OIM, la gouvernance locale (OS4) avec Caritas, la gouvernance sécuritaire (OS5) avec SFCG et OIM ; la réinsertion socio-économique et la cohésion sociale (OS6) avec Mercy Corps, Caritas et ACIAR, et enfin la lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre (SGBV, OS7) avec COOPI. Différentes organisations locales sont aussi intervenues dans le projet comme partenaires ou sous-contractants des PMO.

Le **projet Kitshanga (PKAM)** était moins important mais restait ambitieux, avec **trois objectifs spécifiques et un budget de 2 999 868 USD**, répartis entre **six PMO** (initialement sept mais un des partenaires locaux fut expulsé du consortium durant le projet : la gouvernance foncière (OS1) avec UN-Habitat et Save Communities in Conflicts ; la réinsertion socio-économique et la cohésion sociale (OS2) avec UNFPA, Hope in Action (HIA), Women of Africa (WOA) et LUCODER ; et enfin la lutte contre les SGBV avec UNESCO et Women of Africa.

Les deux projets ont rencontré des résultats intéressants dans leur zone respective, et ce dans les différents OS (voir détails plus bas). Le **projet Sud Irumu ressort comme un grand succès** au niveau **du dialogue démocratique** qui a permis d'aboutir au **précantonement des miliciens FRPI** et à un accord de paix entre le gouvernement et ce groupe armé, malgré les contraintes et difficultés particulièrement fortes et nombreuses (contexte opérationnel local, contexte électoral au niveau national, réticences initiales de nombreux acteurs, etc). Ce précantonement a eu pour impact une forte diminution des violences contre les civils et une amélioration nette de la situation sécuritaire, ce qui a en retour facilité une certaine reprise socio-économique dans la zone. Le **projet PKAM Kitshanga** a quant à lui réussi à faire sauter un tabou en travaillant sur la **question des concessions foncières** et en suscitant pour la toute première fois des accords, aussi imparfaits et fragiles soient-ils, entre grands concessionnaires et agriculteurs sans terres, ce qui a abouti à renforcer l'**accès à la terre pour les petits producteurs**. Il s'agit d'un **succès important dans une zone comme Kitshanga** où le foncier constitue une des pierres angulaires des conflits et de la violence.

Rapport Final

Les autres OS ont abouti à différents résultats intéressants pour les deux projets, que nous détaillons dans les pages qui suivent. L'équipe d'évaluation a néanmoins aussi constaté de nombreuses limites et certaines faiblesses aux deux projets, dues en grande partie à leur **trop courte période de mise en oeuvre** (2 ans plus six mois) et à une **insuffisance de moyens** face à des objectifs extrêmement ambitieux. La conclusion générale de cette évaluation est que les deux projets ont abouti à des résultats positifs, et ont en très grande partie répondu aux objectifs qu'ils s'étaient tous deux initialement assignés. Mais ils ont tous deux pêché par **excès d'ambitions**.

A la fin des deux projets, **les besoins en matière de stabilisation demeurent importants dans les deux zones prioritaires** et nécessitent de prolonger les efforts et investissements en la matière.

Méthodologie d'évaluation

La méthodologie d'évaluation a développé une double approche alliant démarche qualitative avec des entretiens individuels et des discussions en focus groupe (FGD) et démarche quantitative avec une enquête par questionnaire. Les questions abordées dans les interviews et FGD traitaient directement des interventions des projets et de leurs résultats, impacts mais aussi de leurs limites et difficultés, et ce pour chaque objectif spécifique et dans les principaux sites des projets (voir les questions qualitatives dans le rapport méthodologique de l'évaluation en annexe). Les questions traitées dans les questionnaires quantitatifs ciblaient quant à elles la situation actuelle et les changements récents observés pour chaque OS (aspect foncier, sécuritaire, de cohésion sociale, de promotion du genre, etc.). Alors que les entretiens qualitatifs ont ciblé les acteurs directement impliqués dans le projet tels que les PMO, les animateurs et associations locales, les acteurs de la société civile (dont les représentants des femmes et des jeunes), les autorités locales et les différents groupes de bénéficiaires), les questionnaires quantitatifs ciblaient la population dans son ensemble, de manière aléatoire et représentative (au niveau du genre et des tranches d'âge).

Pour cause de COVID-19, le consultant international n'a pas pu se rendre lui-même en RD Congo pour la collecte de données. Les entretiens avec les partenaires de mise en œuvre des deux projets et autres parties prenantes ont été réalisés à distance par audio-conférence tandis que le consultant national participait physiquement aux entretiens. La collecte de données sur terrain a été menée par une équipe composée du consultant national et de six enquêteurs, qui a passé huit jours dans chaque zone prioritaire, pour un total de seize jours sur terrain. Un **total de 65 entretiens qualitatifs a été réalisé, soit 32 pour le projet PKA Sud Irumu et 32 pour le projet PKAM Kitshanga**, et un dernier entretien avec le bureau SSU au niveau national sur les deux projets. Les entretiens ont touché **213 personnes, dont 80 femmes**. Au niveau quantitatif, **384**

Rapport Final

questionnaires ont été administrés dans le Sud Irumu et 388 dans la zone de Kitshanga, avec un équilibre de genre et une bonne représentation des jeunes (18-30 ans).

Les sites visités dans les deux zones prioritaires ont été les suivants :

- Zone prioritaire du Sud Irumu : Bunia ; Irumu ; Komanda ; Idohu ; Ofayi ; Gety ; Bavi ; Boga ; Bogoro ; Kasenyi;
- Zone prioritaire de Kitshanga : Goma ; Kitshanga ; Birambizo, Burungu, Mweso ; Nyanzale ; Bwalanda ; Kikuku.

L'évaluation a rencontré certaines limites liées au temps limité de présence sur terrain, parfois un peu court pour aborder de manière approfondie la grande complexité des projets (entre trois et sept OS par projets avec des très nombreuses interventions) mais aussi cibler une si grande étendue géographique. Ainsi, dans le cas du Sud Irumu, tous les OS n'ont pas pu être abordés dans tous les sites visités sur le plan qualitatif, ce qui semble évident puisque neuf sites ont été visités en seulement huit jours avec souvent de longues distances d'un site à l'autre. Les interventions visitées ou les acteurs rencontrés ont le plus souvent été sélectionnés en fonction des interventions clés menées dans chaque site. Il est aussi nécessaire de noter que tous les sites des projets n'ont pas pu être visités du fait de leur éloignement et du temps limité de la collecte de données. Il en est par exemple ainsi de Burasi et Tchabi dans le Sud Irumu.

Enfin, l'équipe a fait face à une situation sécuritaire difficile dans la zone de Kitshanga, avec des affrontements entre deux factions rivales du groupe NDC-R à Mweso qui a forcé l'équipe à quitter la cité en urgence avant que le travail n'y ait été terminé. La cité de Pinga n'a pas non plus être planifiée dans l'évaluation étant donné la situation sécuritaire qui y régnait.

Malgré ces limites, nous pensons avoir pu récolter suffisamment de données qualitatives et quantitatives pour tirer des leçons et constats suffisamment documentés sur les deux projets PKA. Nous développons ceux-ci dans les parties suivantes.

Pertinence des projets PKA et PKAM

Les deux projets PKA ont développé des **approches et stratégies pertinentes** par rapport aux dynamiques de conflits et enjeux de stabilisation de leur zone d'intervention respective. Cette pertinence a été assurée de plusieurs manières :

- les orientations stratégiques des deux projets ont été définies sur base d'une analyse de contexte de chaque zone réalisée en préalable au lancement des appels à manifestations d'intérêts des organisations soumissionnaires (AMI). Ces analyses ont permis d'assurer la pertinence dans le choix des orientations clés et OS de chaque projet.

Rapport Final

- Le Dialogue Démocratique a constitué un objectif en soi dans le projet Sud Irumu mais aussi une méthodologie de travail transversale à tous les OS des deux projets, ce qui a permis de promouvoir une participation importante des parties prenantes locales dans la manière de mettre en œuvre au mieux les interventions de chaque OS, et de renforcer la pertinence des interventions.
- Grâce aux deux points précédents, les deux projets ont ciblé les dynamiques de conflits considérés comme prioritaires dans chaque zone : la problématique du FRPI et la question foncière dans le Sud Irumu, et celle des concessions et du manque d'accès à la terre dans la zone de Kitshanga. Les interventions des autres OS ont aussi ciblé des dynamiques clés des conflits, qu'il s'agisse de la gouvernance (foncière, locale, sécuritaire et minière), de l'accès à des AGR, de la cohésion sociale ou encore de la promotion du genre et de la lutte contre les SGBV. Tous les objectifs spécifiques ciblés renvoient à des problématiques particulièrement pertinentes pour la paix et la stabilisation des zones ciblées, et qui s'alimentent les unes les autres dans le cadre des systèmes de conflits de chaque zone prioritaire.

Malgré ces forces, une faiblesse importante sur le plan de la pertinence des deux projets a résidé dans le **décalage important entre les cibles et objectifs des projets et l'ampleur des besoins** tels qu'ils s'expriment sur le terrain. Les apports indéniables des interventions montrent que chaque projet constitue une première étape vers la stabilisation. Toutefois, des efforts supplémentaires demandent à être mis en œuvre pour étendre et enraciner les résultats positifs des projets. Le **manque de temps (30 mois au total) et de moyens adéquats face à l'ampleur des besoins** de stabilisation de chaque zone **a affecté la pertinence de chaque projet**. Dans de nombreux OS, les cibles définies en termes d'objectifs sont très insuffisantes au regard de l'ampleur des besoins existants, que ce soit en matière de médiation foncière, de réinsertion socio-économique, ou d'encadrement des femmes victimes. Ce constat est valable pour tous les OS des deux projets PKA et PKAM. Le manque de moyens, ou la répartition de moyens limités sur un nombre important d'objectifs et d'interventions, a abouti à la mise en œuvre de projets dont les résultats demeurent très partiels au regard des défis existants sur terrain. Un tel décalage entre cibles du projet et besoins sur terrain affecte la pertinence des interventions et pose la question suivante : qu'est ce que les deux projets PKA et PKAM cherchaient à atteindre en termes de stabilisation?

Enfin, d'une certaine manière, la faiblesse de coordination interne et externe des deux projets (cf. infra) peut aussi être considéré dans une certaine mesure comme une limite sur le plan de la pertinence des projets.

Cadre institutionnel et coordination des projets PKA et PKAM

Rapport Final

Le cadre institutionnel des deux projets a eu des implications importantes sur leurs orientations stratégiques et les consortiums d'organisations de mise en œuvre. On peut noter à ce propos les points suivants :

- le budget, la durée et les orientations stratégiques des deux projets ont été définis par les Secrétariats techniques provinciaux (STAREC et ISSSS) et les Conseils d'Administration Provinciaux (CAP). Les organisations soumissionnaires étaient appelées à former des consortiums pour formuler des propositions de projet se coulant dans les orientations ainsi définies, en suivant les consignes définies dans les AMI (Appels à Manifestation d'Intérêts). Leur marge de manoeuvre était donc relativement limitée en termes d'orientation stratégique des projets.
- Les orientations stratégiques telles que reprises dans les AMI découlaient en partie d'analyses de contexte (CANA), réalisées en 2014 pour la zone prioritaire de Kitshanga et fin 2016 - début 2017 pour la zone prioritaire du Sud Irumu. Ces CANA ont fourni un cadre analytique identifiant les problématiques clés en termes de conflits et tensions dans les deux zones concernées. Il est à noter qu'une seconde analyse de contexte de Kitshanga a été réalisée fin 2016 - début 2017 mais elle n'a jamais été rendue publique et n'a dès lors pas été partagée aux organisations soumissionnaires.
- Dans les deux projets, les **consortiums** soumissionnaires retenus ont été **remodelés** sur demande du STAREC et de l'ISSSS : pour le consortium Sud Irumu, le PNUD a été retiré des PMO et remplacé par SFCG et Mercy Corps ; tandis que pour le consortium Kitshanga, le PNUD a aussi été écarté au profit de UN-Habitat et Mercy Corps. La logique du CAP et du ST a été de sélectionner les PMO en fonction des capacités reconnues et des propositions formulées par ces organisations, en choisissant celles qui semblaient les plus convaincantes sans tenir compte de leur consortium initial. La constitution des consortiums ne correspond donc pas aux choix des membres des consortiums même (l'approche même des consortiums est celle du STAREC et de l'ISSSS et non des PMO). Certains témoignages ont questionné voire critiqué cette approche pour son caractère interventionniste et son **manque de transparence**, tandis que les **faiblesses importantes de certains PMO** retenus comme membres des consortiums ont été soulignées.
- Le **rôle et l'engagement des autorités** (provinciales) ont été importants pour la réussite des projets étant donné que certains Objectifs Spécifiques (OS) renvoient à des aspects de gouvernance institutionnelle qui relèvent largement de la souveraineté nationale. Le rôle des autorités était ainsi formellement défini dans un Compact signé par le gouverneur de province dans le cadre des procédures STAREC et ISSSS. Comme nous le verrons, **le respect des engagements de ce Compact a constitué un défi important** pour certains OS en termes d'appropriation (et donc de durabilité) des interventions pour les deux projets.

Rapport Final

- Depuis le lancement de la phase deux du plan de stabilisation de l'est de la RDC et la révision de l'approche de stabilisation par le STAREC et l'ISSSS, les projets de stabilisation sont généralement orientés autour de plusieurs piliers ou objectifs spécifiques avec un pilier central constitué par le **Dialogue Démocratique (DD)**. En ce sens, le DD renvoie d'une part à une série d'interventions (de dialogue) spécifiques visant à créer un consensus entre les acteurs clés sur les problèmes prioritaires d'une zone et les solutions à mettre en œuvre pour résoudre ces problèmes. D'autre part, le DD renvoie également à une stratégie transversale à tous les OS visant à assurer une plus grande participation des acteurs communautaires et bénéficiaires du projet, en assurant que les interventions soient adaptées et appropriées par les acteurs locaux. Ainsi, les interventions spécifiques de DD du projet PKA Sud Irumu ont travaillé essentiellement sur la problématique de la présence des miliciens FRPI dans le Sud Irumu, ainsi que sur la médiation des conflits fonciers. Le projet PKA Kitshanga fait office d'exception à cette démarche : le pilier DD a été retiré du projet pour constituer un projet distinct mené par un consortium sous le lead d'International Alert, tandis que le dialogue a été utilisé comme approche transversale dans les autres OS du projet PKA Kitshanga et en particulier dans l'OS de gouvernance foncière. Dès lors, la coordination entre les deux consortiums actifs à Kitshanga était importante pour favoriser les synergies entre les deux projets.

Les deux projets PKA et PKAM ont fait face à des **limites communes sur les plans de la coordination et de retards de mise en œuvre** des interventions. Ces limites sont en partie **liées au procédures administratives et au cadre institutionnel du STAREC et de l'ISSSS** (procédures du Fonds de Cohérence de Stabilisation, FCS), **mais aussi aux faiblesses propres aux organisations lead et membres des consortiums.**

La difficulté de coordination est d'abord inhérente à la nature même des projets, soit des **projets multi-sectoriels particulièrement vastes et ambitieux**, respectivement autour de trois et sept piliers d'interventions pour PKAM Kitshanga et PKA Sud Irumu, dans lesquels de nombreux partenaires de mise en œuvre interviennent. La coordination était assurée par le lead de chaque consortium, soit UN-Habitat dans les deux projets. Selon de nombreux témoignages issus des PMO et parties prenantes, UN-Habitat n'a pas pris la mesure du défi relatif à la coordination de projets aussi complexes et ambitieux : **la coordination a en effet été relativement faible** dans les deux projets, et ce **malgré les budgets conséquents prévus** pour l'organisation lead du consortium pour gérer les aspects de coordination, soit pas moins de 132 000 USD pour le projet Kitshanga et 325 000 USD pour le projet Sud Irumu. Des montants qui n'ont pas été à la hauteur du rôle du lead en termes de coordination.

Chaque organisation a en effet travaillé en silo, de manière relativement unilatérale, sans trop tenir compte des autres interventions du consortium sur le terrain, de sorte que l'impression générale est que l'on avait trois projets à Kitshanga et sept projets dans le Sud Irumu, mais **pas réellement un projet intégré avec de fortes synergies** entre ses différents piliers.

Rapport Final

La coordination fut rendue d'autant plus difficile par certains aspects liés aux procédures financières et administratives, en particulier au fait que les PMO n'étaient pas contractées par le lead du consortium mais soit par le Multi-Party Trust Fund (MPTF) au cas où le PMO était une agence onusienne soit par le PNUD au cas où le PMO était une ONG. Le lead des consortiums n'avait donc aucun pouvoir financier, contractuel et administratif sur les membres des consortiums. De nombreux PMO n'ont par exemple pas respecté les dates butoirs pour la remise des rapports narratifs et financiers, provoquant des retards supplémentaires dans la libération des tranches. La coordination fut aussi compliquée par la nature même des consortiums, qui inclut des organisations très différentes qui ont chacune leurs propres procédures administratives et financières internes, certaines dépendant d'une lourde bureaucratie. Chaque PMO a démarré et réalisé ses propres activités à son propre rythme, sans tenir compte des autres. Enfin, les procédures du FCS sont elles-aussi particulièrement lourdes et ont entraîné des retards importants dans les décaissements de fonds vers les PMO et dans les activités. Dans le cas du Sud Irumu par exemple, les PMO se sont retrouvés sans fonds pendant plusieurs mois alors même que les procédures de demandes de fonds avaient été respectées.

Pour faire face à ces difficultés de coordination, SSU a poussé à la mise en place de Groupes de Travail (GT) thématiques sur le suivi / évaluation, et sur le genre, ainsi qu'à la mise en place d'une Unité Conjointe de Coordination (UCC) rassemblant les PMO et le secrétariat technique (STAREC et SSU). Les réunions mensuelles de coordination ont permis de réaliser des planifications conjointes entre les PMO, mais cela n'a pas été suffisant pour créer des synergies plus profondes entre les interventions des différents OS.

Toutefois, **certains cas de synergie ou de coordination** ont pu être notés, mais ceux-ci sont restés limités à des interventions spécifiques :

- dans le projet Sud Irumu, **les ILP et les antennes locales de la CFI** ont mieux coordonné leurs interventions et médiations suite à des discussions menées au niveau de l'UCC face au fait qu'initialement les deux structures ne collaboraient pas suffisamment. Par contre, la coordination entre les autres comités locaux a manqué, tels qu'entre les ILP et les CLSP ou les CLPD par exemple.
- L'existence d'un **bureau du projet PKAM à Kitshanga** a permis une meilleure coordination et collaboration entre les PMO membres du consortium. Toutefois, UNESCO n'avait pas de staff permanent détaché au niveau de Kitshanga. Pour ce qui est du Sud Irumu, alors qu'un bureau était initialement prévu à Gety, celui-ci n'a pas été mis en place en raison des problèmes sécuritaires de la zone et de l'absence d'une base de la MONUSCO.
- Des référencements ou **synergies dans la sélection des bénéficiaires** entre les PMO des différents OS. Par exemple, à Kitshanga, une série de bénéficiaires de l'OS1 et OS2 étaient volontairement les mêmes, SCC, UNESCO et UNFPA ayant réalisé ensemble leur sélection en collaboration avec les acteurs locaux. Dans le Sud Irumu, les femmes victimes de SGBV et

Rapport Final

bénéficiaires de l'OS7 (COOPI) étaient aussi référées pour être bénéficiaires des AGR de l'OS6 auprès de Mercy Corps.

Ces quelques exemples de coordination n'ont toutefois pas été suffisants pour contrebalancer le fait que les mécanismes de coordination ont été faibles au niveau interne pour les deux consortiums. Le secrétariat technique semble avoir déjà tiré les conclusions de cette difficulté dans la coordination des consortiums et s'oriente désormais vers des projets spécifiques pour chaque OS et non plus des projets multi-sectoriels.

La **coordination externe a elle aussi été faible** avec les intervenants d'autres projets. Le cas le plus saillant a été le manque de coordination, voire la compétition qui a marqué le consortium PKAM et le consortium de International Alert à Kitshanga, alors que UN-Habitat travaillait sur la gouvernance foncière et International Alert sur le Dialogue Démocratique. Il semble que le processus de DD a poussé International Alert à s'impliquer de plus en plus sur la question des grandes concessions, et proposé une approche différente de celle promue par UN-Habitat dans le projet PKAM. Une absence de collaboration a été notable entre les deux organisations au point que celles-ci ont pu organiser deux séminaires sur le foncier à Goma avec les mêmes parties prenantes aux mêmes dates, semant la confusion parmi les parties-prenantes elles-mêmes. Ce cas illustre aussi un **manquement au niveau du phasage entre les interventions de DD et les interventions des autres OS** : c'est bien les résultats du dialogue qui devraient servir à orienter les interventions des autres OS, alors que dans ce cas-ci, le projet PKAM a été initié avant même que le dialogue ait pu produire des résultats, ce qui a fini par conduire à la mise en œuvre de deux démarches concurrentes sur la problématique des concessions, ce qui ne va pas sans affecter la pertinence même des interventions des deux consortiums sur cette problématique. SSU a là encore organisé des réunions pour que les deux consortiums puissent se coordonner, mais sans que cela ne modifie profondément les difficultés à ce niveau.

Au niveau du projet Sud Iurmu, on a noté une certaine **collaboration avec le projet CISPE**, qui a permis l'obtention d'une **quarantaine de jugements d'expédients** aux bénéficiaires de médiations foncières du projet PKA. Mais en dehors de cela, certaines opportunités de coordination avec d'autres projets et consortiums ont été manquées notamment du fait des procédures contraignantes du FCS. Il serait en ce sens intéressant de réfléchir à des mécanismes qui pourraient élargir la coordination et la collaboration avec d'autres projets, même non alignés, tels que des programmes menés par la Banque Mondiale (par exemple sur la relance de la pêche dans le Sud Iurmu) ou le programme PEAR+, ou encore des interventions menées par d'autres organisation, et ce vu le mandat relativement large de la stabilisation.

Les deux projets ont fait face à des **retards importants dans le lancement et la mise en œuvre** des interventions et ont dû de ce fait solliciter des extensions sans coûts de six mois. Les **procédures exigeantes du FCS en matière de décaissement de fonds ou de réorientation**

Rapport Final

des activités, ainsi que les lenteurs bureaucratiques et procédures administratives internes (notamment pour le recrutement de nouveau staff) de certains partenaires expliquent en grande partie ces retards qui ont été préjudiciables aux interventions dans les deux projets. A titre d'exemple, il a parfois fallu attendre une année pour voir le Conseil d'Administration Provinciale (CAP) se réunir pour avaliser la réorientation d'une intervention (comme par exemple le déplacement de la construction du sous-commissariat de la PNC de Mitego à Burasi ou du centre de négoce minier de Komanda à Bunia dans le projet Sud Irumu). La nécessité de réunir le CAP, présidé par le gouverneur de province, pour prendre des décisions d'ordre managériale sur les projets a constitué un frein à la mise en œuvre dans des temps adéquats de certaines interventions. Les procédures ont néanmoins été revues depuis lors dans le sens d'une simplification et d'une plus grande rapidité dans les prises de décisions, et ne devraient dès lors plus se poser pour les projets de stabilisation à venir. Le CAP ne se focalisera plus que sur les aspects réellement stratégiques des projets tandis que le ST sera à même de prendre des décisions pour les aspects de gestion de projets y inclus les réorientations de certaines interventions si nécessaire.

Enfin, l'**accompagnement et le suivi du secrétariat de l'Unité d'Appui à la Stabilisation** (et du secrétariat technique) envers les projets a lui aussi souffert de **certaines faiblesses et de certaines approximations**. Le suivi des activités était parfois pas suffisamment rapprochés et dynamiques, et ce malgré les missions d'évaluation sur terrain. Le **suivi des recommandations issues de ces missions du ST sur terrain était le plus souvent faible** voire inexistant, de sorte que les recommandations n'étaient souvent pas suivies par les PMO, notamment du fait que le ST ne s'en préoccupait plus réellement une fois le rapport de mission partagé. Le secrétariat de l'UAS a aussi rencontré des difficultés dans la manière de demander des comptes à des agences onusiennes lorsque celles-ci ne réalisaient pas leurs activités de manière satisfaisantes (voir exemples dans l'analyse des résultats des activités, mais on peut par exemples mentionner le problème posé par UNFPA dans la construction du centre de jeunes de Kitshanga ou encore le manque de communication d'UN-Habitat sur ses interventions vers International Alert malgré les demandes du secrétariat technique). Enfin, un certain manque de transparence dans le chef du ST / Ituri a aussi été pointé par certains partenaires par rapport au fait que certains PMO ont bénéficié d'une extension avec coûts tandis que d'autres PMO ont été obligés de faire une extension sans coûts, ce qui es a pénalisé dans le sens où une extension de projet a entraîné pour ces organisations des coûts supplémentaires (en termes de staffs, de salaires, de frais de missions, etc.) qu'ils ont dû prendre en charge en dehors du budget du projet. Cette situation a créé certaines frustrations chez certains PMO du projet PKA.

Mécanisme de suivi et de reporting des projets PKA et PKAM

L'équipe d'évaluation a noté différentes faiblesses dans le mécanisme de suivi et de reporting élaboré dans le cadre des projets PKA et PKAM. En premier lieu, les indicateurs de résultats

Rapport Final

définis dans les cadres logiques des projets demeurent trop vagues et peu spécifiques. Ils ne sont pas suffisamment SMART et ne permettent souvent pas de réellement juger des progrès et avancées réalisées en matière de résolution des conflits, de dialogue ou encore d'avancées e matière de stabilisation. Beaucoup des chiffres et pourcentages proposés comme indicateurs de résultats, surtout dans le pilier dialogue démocratique mais aussi dans les autres OS, sont non contextualisés (et donc non spécifiques) et ne permettent pas de mesurer ou comprendre les avancées ou difficultés rencontrées en matière de stabilisation. Le cadre logique adopté pour les deux projets devrait être complètement révisé pour les projets futurs de stabilisation et devraient adopter des indicateurs de résultats beaucoup mieux contextualisés, qui soient en rapport avec les dynamiques de conflits telles qu'elles sont observées sur terrain dans les zones concernées. Chaque cadre logique devrait donc être variable d'un projet à l'autre et d'une zone à l'autre en fonction des défis de stabilisation rencontrés pour chaque zone de manière spécifique, et non pas un cadre logique général qui est transférable presque tel quel pour différentes zones et différents projets tel que c'est le cas actuellement.

Ces faiblesses liées aux cadres logiques des projets ont affectés tout le système de suivi et de reporting, puisque ce suivi et ce reporting ont été basés sur les indicateurs tels que définis dans les cadres logiques. Il en a résulté des rapports de suivi très faibles, dont le contenu est vague, peu explicite et et peu informatif sur les interventions en elles-mêmes et les avancées auxquelles ces interventions aboutissent ou non. L'équipe d'évaluation a fait face à une grande difficulté pour comprendre la manière dont la mise en œuvre des interventions s'est concrètement déroulé à travers la lecture de ces rapports de suivi. Nous avons dès lors préféré nous référer aux rapports de missions de suivi conjointes du ST, qui étaient beaucoup plus précis et clairs sur les avancées et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des interventions. La faiblesse du reporting des PMO est un point qui doit être encore grandement amélioré afin de renforcer le système de suivi des projets, et de permettre aux intervenants de mieux réorienter le tir en cas de blocages et difficultés.

Résultats clés et limites des interventions

I. Projet PKA Sud Irumu

Nos présentons dans cette partie une analyse des résultats des interventions de chaque OS menées dans le cadre du projet PKA dans la zone du Sud Irumu, ainsi que des limites rencontrées dans ces interventions.

OS 1 : Dialogue Démocratique

Les interventions du pilier Dialogue Démocratique ont été orientées à travers deux axes clés, le premier ayant consisté en un processus de dialogue pour la paix autour de la problématique de la présence de la milice FRPI dans la chefferie de Walendu Bindi, et le second ayant trait aux médiations de conflits fonciers par les nouvelles antennes locales de la Commission Foncière de l'Ituri et des ILP établies et capacités par le projet.

a) Le processus FRPI

Budget (approximatif) prévu pour l'activité (y inclus budget des ILP) : 620 000 USD¹. Partenaire de mise en œuvre : ACIAR.

Le processus de Dialogue Démocratique initié et mené par ACIAR a abouti à des **résultats particulièrement importants pour la stabilisation** et la paix dans le Sud Irumu. A travers l'organisation de larges consultations communautaires (baraza), mais aussi des rencontres entre représentants des communautés locales et acteurs politiques provinciaux et nationaux, ACIAR a réussi à faire en sorte que les parties prenantes s'entendent sur une priorisation des conflits et tensions qui constituent des freins à la paix dans la zone prioritaire. C'est donc de manière participative et inclusive que les acteurs et parties prenantes se sont entendues pour que le projet PKA apporte une résolution à la question de la présence du groupe armé FRPI dans le Sud Irumu, et ce de manière prioritaire par rapports aux autres thématique clés que sont les conflits fonciers, des conflits de limites entre les entités territoriales (chefferies et groupements) et de pouvoir qui opposent les communautés Hema et Lendu sur un certain nombre de villages et sur la problématique de la présence des migrants (Banyabwisha).

En termes de résultats, le processus de dialogue mené sur la question FRPI a apporté les changements clés suivants :

- l'engagement des leaders du FRPI pour la cessation des hostilités, la paix et pour une négociation avec le gouvernement pour leur reddition ;

¹ Pour le budget détaillé, voir le rapport financier final du projet en annexe.

Rapport Final

- La production d'un cahier des charges par le FRPI, utile comme base de négociation avec le gouvernement ;
- Le lancement d'un processus de négociation formelle entre le leadership du FRPI et le gouvernement congolais ;
- Le précantonnement des miliciens FRPI dans un site de précantonnement à proximité de Gety ;
- La signature d'un accord de paix entre le FRPI et le gouvernement qui définit les étapes et demandes clés pour aboutir à un désarmement définitif des miliciens FRPI.

Selon le témoignage des bénéficiaires et des parties prenantes, le cantonnement des miliciens FRPI a permis une **nette amélioration de la sécurité** dans la zone prioritaire, ce qui a en retour entraîné **plusieurs changements positifs**, tels que : une amélioration de la libre circulation des personnes et des biens sur les axes routiers auparavant insécurisés ; la diminution des cas de violations des droits humains et des violences faites sur les civils (y inclus les violences sexuelles et basées sur le genre) ; un meilleur accès aux champs pour les populations et une reprise des activités socio-économiques ; une réouverture de l'accès humanitaire pour les ONG's et agences dans des zones qui étaient accessibles uniquement sous escorte militaire de la MONUSCO. L'amélioration de la sécurité liée au processus FRPI a donc eu des effets bénéfiques multiples et importants. De plus, il a facilité la mise en œuvre des interventions des PMO du projet PKA dans les autres OS. Dans tous les sites évalués, les acteurs rencontrés ont exprimé des avis très favorables envers le processus FRPI et ses impacts sur la sécurité et la vie socio-économique en générale (voir résultats quantitatifs). Si l'impact positif du processus FRPI a été ressenti différemment en fonction des zones (celles anciennement occupées par la milice ayant logiquement le plus bénéficié de l'intervention), les acteurs dans tous les sites sont unanimement favorables au processus.

Au-delà de ces résultats, le **degré d'engagement et de mobilisation des parties prenantes dans le processus a été très important**, qu'il s'agisse des leaders communautaires, du STAREC, des autorités provinciales, de la MONUSCO ou encore des autorités nationales avec différents ministères nationaux (Plan, Défense, etc), les FARDC et la Présidence de la République. Outre les impacts sur le terrain, le processus FRPI a provoqué une réelle appropriation de la méthodologie du Dialogue Démocratique, alors que celle-ci était parfois décriée par certains acteurs au lancement du projet pour y préférer des « interventions en dur ». A la suite du projet PKA, l'ensemble des parties prenantes sont désormais convaincues de l'importance du recours au dialogue démocratique comme méthode de compréhension et de résolution des problèmes sécuritaires et des conflits entre communautés. Le gouvernement provincial en particulier recourt désormais de manière privilégiée au dialogue pour gérer les problèmes sécuritaires de la province, tel que le cas du groupe armé CODECO en territoire de Djugu, ou encore à Irumu. Le STAREC et ACIAR se trouvent notamment appelés par le gouvernement pour leur inputs et expertise en matière de dialogue.

Rapport Final

Le processus FRPI a aussi vu une **collaboration particulièrement étroite entre ACIAR, le STAREC et la MONUSCO** (en particulier l'équipe SSU de Bunia). Alors qu'ACIAR était impliqué dans la mobilisation communautaire et des leaders du FRPI au niveau local, le STAREC a joué un rôle clé en matière d'engagement des acteurs politiques provinciaux et nationaux, tandis que la MONUSCO a elle aussi grandement facilité cette mobilisation des acteurs politiques grâce aux bons offices du leadership de la mission. Cette collaboration et répartition des rôles entre ces trois acteurs clés a réellement permis de faire évoluer le processus FRPI lors des blocages qu'il a pu rencontrer. Il est important de noter que le processus a rencontré beaucoup de défis et de difficultés, qui ont été plus ou moins facilement surmontées grâce à l'engagement de ces trois acteurs. On peut par exemple noter le fait que le processus a tout d'abord dû faire face à des réticences au sein de l'armée nationale, avec des officiers qui refusaient que les opérations militaires contre le groupe armé puisse cesser au profit du dialogue. Le processus FRPI a ensuite été ralenti par le contexte politique nationale, les élections de décembre 2018 et les importants changements politiques que celles-ci ont produit. Malgré ces changements, ACIAR, le STAREC et la MONUSCO ont réussi à maintenir les acteurs mobilisés, et à mobiliser de nouveaux acteurs politiques lorsque cela fut nécessaire, afin que le processus entamé ne soit pas réduit à néant. Un tel engagement a été salutaire pour la réussite du dialogue et l'atteinte de ces résultats importants sur le plan de la paix et de la sécurité. L'important engagement des parties prenantes et l'appropriation du processus FRPI par celles-ci a aussi été illustré par le fait que ce processus se poursuit au-delà de la fin du projet PKA. Il est tout à fait remarquable par exemple que le gouvernement provincial prenne financièrement en charge les miliciens depuis que ceux-ci sont précantonnés.

Pour ces différentes raisons, le **processus FRPI**, bien qu'il n'ait pas encore totalement abouti, constitue le **résultat phare du projet PKA** Sud Irumu, mais aussi un des résultats les plus importants atteints jusqu'à présent par les différents projets menés lors de la seconde phase du STAREC / ISSSS.

Témoignage d'un acteur de la société civile de Gety, Walendu Bindi

« Le FRPI était devenu un phénomène social dans le Sud-Irumu. Ses éléments régnaient sur tout. Ils prélevaient une rançon sur tous les commerces. Il ne pouvait se passer une semaine sans que l'on enregistre une incursion sur les routes. Le pillage de biens était quotidien ainsi que le viol des femmes. Après le plaidoyer des organisations de la société civile, la Monusco a dû se résoudre à faire des patrouilles sur les routes, le jour des marchés, pour dissuader les pillards et les violeurs. Il a été difficile de convaincre les FRPI de se retirer des zones qu'ils contrôlaient. Tout le monde était dépassé. Seul ACIAR et Eric Mongo avaient suffisamment de poigne pour négocier avec les chefs du FRPI. La négociation a été dure et de longue haleine. La MONUSCO a mis le paquet pour l'appuyer avec des fonds supplémentaires et une logistique impressionnante. Le gouvernement a pour une fois déboursé de l'argent pour contribuer à un projet exécuté par des ONG. Les efforts des uns et des autres ont été récompensés. Les éléments du FRPI sont pré-cantonnés dans les environs de Gety. Et la sécurité est relativement rétablie sur les principaux axes routiers. On attend leur cantonnement définitif avant leur enrôlement dans les forces de sécurité ou la réinsertion sociale pour ceux qui choisiront la vie civile (Un acteur de la société civile de Gety). »

Rapport Final

Données quantitatives

Les données quantitatives récoltées par l'équipe d'enquêteurs dans les différents sites du Sud Irumu confirment les résultats positifs apportés dans la zone par le processus FRPI (voir tableau). En effet, 72% des sondés estiment que la sécurité est bonne dans leur zone et 79% estiment qu'elle s'est améliorée au cours des trois dernières années (contre 13% qui estiment qu'elle s'est détériorée). Pour cette seconde question, certaines variations sont observables en fonction des sites d'enquête : si tous les sites rencontrent des scores positifs, à peu près 30 % des répondants estiment qu'elle s'est détériorée à Irumu et à Boga, ce qui s'explique par l'activisme du FPIC dans la zone de Komanda et Irumu, et l'activisme récent des ADF Nalu dans les zones de Tchabi et Boga, deux changements récents et importants dans le contexte sécuritaire de ces zones et sur lesquels le processus FRPI (ou l'OS1) n'a pas travaillé. Par contre, ils sont plus de 90% à estimer que la sécurité s'est améliorée à Gety et Bavi dans le Walendu Bindi, la zone qui était la plus affectée par le FRPI. Enfin, sur le plan ethnique, les Hema sont les plus nombreux, avec 25 % des répondants, à estimer que la sécurité s'est détériorée (63% estiment néanmoins qu'elle s'est améliorée).

Ils sont encore près de 80% à estimer que le processus FRPI a eu un impact positif sur la sécurité dans le Sud Irumu, et tous les sites d'enquête indiquent au minimum 60% d'opinion favorable au processus. C'est à Bogoro et Boga que l'on rencontre le plus de personnes qui estiment que le processus FRPI a eu un impact négatif, mais avec respectivement seulement 16% et 12%. On peut donc conclure que la vaste majorité des sondés sont favorables au processus FRPI et estiment qu'il a permis d'améliorer la sécurité de l'entité, et bien que l'on constate une légère différence en fonction des zones et des appartenances ethniques. Notons encore que lors des entretiens et focus group (qualitatif), les acteurs dans tous les sites ont exprimé des avis favorables au processus FRPI et à son impact sur les populations civiles. Bien que les impacts positifs se fassent plus ressentir dans les zones qui étaient sous contrôle de la milice (soit essentiellement Walendu Bindi), les acteurs des autres zones ont aussi bénéficié indirectement de l'amélioration sécuritaire, à l'exemple des éleveurs Hema de Bogoro ou Kasenyi qui ont bénéficié de la réduction des cas de pillages de bétail, ou encore les acteurs de Komanda, Ofay et Idohu qui ont eux aussi suivi le processus avec intérêt.

Enfin, plus de 30% des répondants ont directement participé à une activité de dialogue (généralement sous la forme d'un barza), ce qui indique une large participation communautaire au processus de dialogue démocratique, tandis que plus de 90% des répondants estiment que le dialogue est un moyen efficace de répondre aux conflits et problèmes d'insécurité dans le Sud Irumu.

Rapport Final

Difficultés et défis rencontrés dans le processus FRPI

Malgré ces résultats particulièrement positifs, des **difficultés** ont néanmoins été rencontrées dans la mise en œuvre du processus FRPI. La plus importante d'entre elles renvoie au fait que le processus FRPI est un **processus de négociation et de dialogue particulièrement complexe**, qui implique des acteurs, intérêts et enjeux multiples et variés et souvent contradictoires. L'évolution du processus est donc tributaire du bon vouloir des parties prenantes elles-mêmes, et il est dès lors fait d'avancées et de reculs, d'aller-retours vers les différents acteurs. Il est par nature relativement incertain et imprévisible. De nouvelles difficultés peuvent émerger du fait de changements dans les intérêts de certains acteurs, de nouvelles prises de position, de changements de fonctions politiques, ou de nouveaux incidents sécuritaires sur le terrain ou dans la province. Certains incidents ou changements ont à plusieurs reprises créé des doutes quant à la bonne poursuite du processus : les élections et le changement de gouvernement au niveau national et provincial ont entraîné une mise sur pause du processus pendant de longs mois. Les massacres à Djugu ont failli faire dérailler le dialogue, en posant ouvertement la question de l'implication du FRPI dans ces massacres (il sera démontré que le FRPI n'y était pour rien). Plus localement, des cas de pillages et de violences sur les civils, bien qu'ayant fortement diminué grâce au processus, ont parfois poussé certains acteurs à émettre des doutes quant à la pertinence du processus. Enfin, plus récemment, la prise de position de la SRSR dans les médias² sur le fait que la MONUSCO ne soutient pas d'initiatives d'amnistie pour les membres de groupes armés ni leur intégration dans l'armée nationale a créé beaucoup d'incertitudes autour de la poursuite du processus, alors que l'on se trouve à une étape cruciale qui doit aboutir au désarmement définitif des miliciens FRPI, et que ce désarmement dépend notamment de la question des grades militaires qui seront accordés (ou non) aux leaders FRPI et du vote de la loi sur l'amnistie (pour faits insurrectionnels uniquement et non pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité).

Ces quelques exemples montrent à quel point le processus de dialogue démocratique comme le processus FRPI n'est pas du seul ressort de l'organisation qui le facilite et le met en œuvre, dans ce cas-ci ACIAR. ACIAR ne contrôle pas les changements d'orientations des acteurs ni les aléas de la vie politique congolaise ou les incidents sécuritaires sur terrain. Ces aléas propres à tout processus de dialogue font qu'il existe une **tension entre d'une part la logique propre au dialogue (incertaine et imprévisible) et d'autre part le cadre d'un projet de stabilisation** qui fonctionne sur base d'un planning, d'un budget et d'un cadre logique établi à l'avance. La **question de la flexibilité** des procédures et des mécanismes de financements, de planification, de mise en œuvre et de suivi des interventions **est donc essentielle** et devrait être l'objet d'une

² <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200903-rdc-faut-il-int%C3%A9grer-danciens-combattants-sein-forces-arm%C3%A9es>.

Rapport Final

réflexion plus approfondie parmi les acteurs de la stabilisation, au premiers desquels les bailleurs de fonds, le STAREC et l'ISSSS.

C'est essentiellement pour cette raison que le processus FRPI n'a pas pu être finalisé dans le cadre du projet PKA et qu'il est encore en cours aujourd'hui. Or la **fin des financements** en rapport avec la fin du projet a fait peser des **risques sur la poursuite et la continuité du processus**, ainsi que sur le partenaire de mise en œuvre ACIAR, qui est redevable vis-à-vis des acteurs locaux (et notamment des leaders FRPI) pour la bonne marche du processus. Pendant six mois, ACIAR s'est ainsi retrouvé hors projet et sans budget, alors qu'il était nécessaire de maintenir la confiance entre les acteurs locaux. Un projet CVR de la MONUSCO est heureusement venu pallier au problème, mais sans qu'une prise en charge des coûts institutionnels d'ACIAR ne soit prévu dans ce projet. L'intervention financière du gouvernement a aussi permis de gérer les difficultés financières liées à la fin du projet PKA : le gouvernement, à travers le STAREC, débourse approximativement 65 000 USD par mois pour la gestion de la prise en charge des miliciens précantonnés par ACIAR. Enfin, un nouveau projet de stabilisation a été initié au 1er juin 2020, soit six mois après la fin du projet PKA. Ce gap de six mois a fait courir des risques pour la bonne continuité du processus, en plus des difficultés et contraintes d'ordre politique inhérentes au processus de dialogue (le processus est toujours bloqué du fait du manque d'avancées sur la question de la libération de certains prisonniers FRPI, de la question des grades à accorder aux officiers FRPI et sur la loi d'amnistie). Une demande d'extensions des activités avec coûts avait été demandée par ACIAR mais il semblerait que l'organisation n'ait pas respecté les procédures et délais en vigueur pour que sa demande soit acceptée.

A plusieurs reprises, **la question de la transparence dans la gestion des fonds** alloués au processus FRPI par le gouvernement congolais a été au centre de blocages au sein du FRPI, le groupe armé étant convaincu que certains acteurs (politiques et autres) s'enrichissaient sur son dos. Il semble en effet que des montants importants, se chiffrant en centaines de milliers de dollars, aient été décaissés à plusieurs reprises par le gouvernement national ou la présidence de la République sans que ces montants ne soient justifiés de manière transparente, alimentant les spéculations parmi les acteurs politiques et au sein du FRPI. La transparence dans la gestion des fonds, notamment par les autorités nationales et provinciales (dont le STAREC), est essentielle pour le maintien de la confiance des acteurs (dont le FRPI) dans le processus. A plusieurs reprises ACIAR a dû faire face à des tensions avec le FRPI à cause de ce type de problème. Une plus grande réciprocité dans les procédures de gestion des fonds alloués au STAREC et à l'ISSSS devrait être de mise, des critères et procédures de contrôle et de transparence devraient s'appliquer de manière similaire aux fonds du STAREC / ISSSS, qu'ils viennent de la partie gouvernementale ou des partenaires internationaux.

Le partenariat avec la MONUSCO

Rapport Final

Le **partenariat avec la MONUSCO** a été **essentiel** pour la bonne marche et le succès du Dialogue Démocratique. Néanmoins il a aussi été caractérisé par **certaines difficultés et malentendus**, en partie lié au fait que la MONUSCO est une mission de maintien de la paix vaste et complexe et qu'elle est elle-même parcourue par différents points de vue, positions et intérêts, notamment entre ses différentes sections. Si l'implication du leadership de la Mission dans le processus a constitué un soutien clé au processus, la « comprehensive strategy » (« approche globale ») pour le FRPI qui devait impliquer sur terrain les différentes sections civiles et les casques bleus ne semblent pas avoir été mise en œuvre de manière optimale. A titre d'exemples, on peut mentionner une campagne de démobilisation initiée dans le Sud Irumu par la section DDR de la MONUSCO faisant la promotion de l'approche classique du DDR (soit l'envoi des miliciens dans les camps de Kamina et Kitona, fortement décriés) alors même que le dialogue avec le FRPI avait déjà convenu d'une approche locale et communautaire au DDR pour les miliciens FRPI. La campagne en question a suscité des remous au sein du FRPI qui ont dû être gérés par le PMO.

Un autre exemple de malentendus autour de l'approche à adopter a été relatif à **la question des enfants associés au FRPI**. Alors que la MONUSCO, à travers sa section Protection de l'enfance, et suivant le mandat de celle-ci, exigeait de manière répétée la libération immédiate et sans conditions des enfants associés au FRPI, de telles demandes mirent le processus de dialogue sous tension de par le refus des leaders FRPI de reconnaître la présence d'enfants dans leurs rangs. Cette situation créa des malentendus et des désaccords entre les partenaires (MONUSCO, ACIAR et STAREC) sur la marche à suivre pour traiter de cette question particulièrement délicate et sensible avec les leaders FRPI. Les enfants n'ont finalement jusqu'à présent pas été sortis des rangs du FRPI, suite au refus continu des officiers du groupe de reconnaître la présence de ces enfants. Lors de l'identification des combattants qui a précédé le précantonnement des miliciens, il semble que les mineurs associés au FRPI aient systématiquement menti sur leur âge, sans doute sur ordre de leur hiérarchie.

Un dernier exemple de difficulté dans le partenariat avec la MONUSCO tient enfin dans les changements de position (qu'ils soient apparents ou réels) affichées par le leadership de la Mission. Les déclarations de la SRSG à la presse affirmant que la MONUSCO n'est pas concernée par un processus qui vise à discuter de l'amnistie et des grades en vue de l'intégration dans l'armée d'anciens miliciens, alors même que la Mission a apporté pendant trois ans un support essentiel au processus FRPI et que les questions des grades et de l'amnistie font partie intégrante des demande du FRPI et ce depuis 2018. Ces déclarations jettent nécessairement un doute sur l'engagement de la MONUSCO pour continuer à appuyer le processus FRPI dans ses étapes finales.

L'avenir du DD dans le Sud Irumu

Rapport Final

Plusieurs acteurs locaux ont souligné l'importance que les efforts de dialogue et réconciliation ne se limitent pas au seul processus FRPI mais qu'ils se poursuivent sur les autres problématiques clés qui divisent toujours les populations du Sud Irumu, à savoir les tensions entre communautés ethniques autour du pouvoir et du territoire (conflit autour des village de Lapka, Lagabo, Nombe, etc) entre Hema et Lendu, les tensions qui existent autour des zones d'élevage et d'agriculture, et enfin la question de la présence des migrants dénommés Banyabwisha. Pour être abordée de manière sereine par les différentes parties prenante, ces problématiques nécessitent que la question FRPI soit réglée de manière définitive et prioritaire, ce qui explique justement la priorisation du problème FRPI par le projet PKA. Cela signifie aussi que les efforts de dialogue dans le Sud Irumu doivent continuer après le règlement de la question FRPI. D'autres enjeux clés qui alimentent les tensions nécessitent une poursuite à plus long terme des interventions de DD. Plusieurs chefs locaux, surtout du côté Hema à Bogoro et Kasenyi ont insisté sur le fait que le projet n'a pas réglé tous les problèmes conflictuels dans la zone.

Il est important de noter que des dialogues sociaux ont aussi été tenus dans le cadre du projet PKA sur des problématiques foncières complexes telles que le conflit autour de la réserve du Mont Hoyo ou encore sur les tensions qui peuvent exister entre éleveurs et agriculteurs autour de la gestion des terres (répartition des terres entre pâturages et zones agricoles, etc.). Certaines recommandations ont pu être formulées par les acteurs comme pistes de règlement de ces problèmes, mais le projet a manqué de temps et de moyens pour réaliser un travail de suivi plus poussé sur ces recommandations, de sorte qu'aucune initiative n'a été pris sur ces problématiques qui demeurent latentes jusqu'aujourd'hui. De nouvelles initiatives de dialogue et de mise en œuvre des recommandations devraient être réalisées.

Témoignage du chef de chefferie ai de Walese Vonkutu sur la problématique du Mont Hoyo

« Pour les Peuples autochtones (Balese et Bambuti), le Mont Hoyo dont les grottes mirifiques attirent les visiteurs est tout juste un site culturel leur appartenant. Ils se réservent ainsi le droit de l'habiter et de percevoir une redevance sur le tourisme qui s'y effectue. Pour les autorités publiques, le Mont Moyo est une aire protégée relevant du domaine public de l'Etat et dont la gestion incombe à l'Institut Congolais de la Conservation de la Nature (ICCN). Au cours de la rencontre de deux parties qui a été organisée au chef-lieu de chefferie, la communauté locale a défié les autorités en leur exigeant d'exhiber l'arrêté qui fait du Mont Hoyo une aire protégée ainsi que le PV de sa délimitation. Ainsi, cette amorce du dialogue n'a pas abouti à un résultat concret, elle a tout juste dévoilé le degré de contradiction sur le sens que chacune des parties donne aux concepts utilisés, le 'site touristique' ou 'aire protégée' ».

Rapport Final

Aspects relatifs au PMO ACIAR

Une grande partie des succès engrangés dans le DD revient à ACIAR et à la capacité de son coordinateur et de son équipe à mobiliser les différentes parties prenantes au niveau local et communautaire de manière transparente, neutre, légitime, crédible et sans partis pris. ACIAR a clairement démontré sa capacité à susciter l'adhésion et la confiance des parties prenantes au processus FRPI, malgré les nombreuses difficultés et imprévus rencontrés. La grande expérience d'ACIAR en matière de dialogue communautaire, son assise et sa **crédibilité** dans plusieurs territoires de la province ont été essentielles pour la réussite du processus de dialogue.

Néanmoins, certains acteurs ont souligné **deux faiblesses** que le partenaire gagnerait à améliorer. La première est liée au fait que le **processus de DD était surtout porté par le coordinateur d'ACIAR**, plus que par l'ensemble de l'équipe de l'organisation. Ce point a parfois pu entraîner des lenteurs dans la mise en œuvre des interventions, du fait que le processus exigeait au coordinateur d'ACIAR de se déplacer régulièrement à Kinshasa pour appuyer le travail d'engagement politique au niveau national, ce qui a pu ralentir certaines activités ou démarches au niveau local dans le Sud Irumu. Si ce point peut aussi se comprendre dans le sens que les relations interpersonnelles entre acteurs sont essentielles pour construire une relation de confiance, ACIAR aurait sans doute gagné à travailler avec une équipe plus large, forte et crédible dans le processus de DD, ce qui aurait permis au coordinateur de déléguer en partie certaines démarches et activités.

Un autre point faible d'ACIAR est relatif au **respect des procédures financières et administratives du FCS**, notamment en matière de reporting financier et de procédures de demande de nouveaux décaissements. Malgré les rappels du secrétariat technique (SSU en particulier), ACIAR a éprouvé des difficultés à respecter les règles et procédures en vigueur pour les partenaires du FCS. Un accompagnement de proximité devrait être établi par le secrétariat technique vis-à-vis des PMO qui font preuve de certaines lacunes sur le plan administratif et financier en interne afin d'assurer une meilleure appropriation des procédures parfois complexes du FCS.

b) Médiation des conflits fonciers et sociaux (CFI et ILP ; UN-Habitat et ACIAR)

Budget activités CFI (résultat 1.2)³ : 386 000 USD

³ Pour les montants et budgets détaillés pour chaque activité et partenaire, voir le rapport financier final en annexe.

Rapport Final

Un travail important de médiation et résolution des conflits fonciers et sociaux a été réalisé dans le cadre de l'OS1, de manière complémentaire au processus FRPI. Il est important de noter que l'OS1 (DD) a ainsi pu traiter à la fois de la problématique majeure et prioritaire du Sud Irumu (la présence du FRPI) à travers un dialogue large impliquant toutes les communautés et acteurs, mais aussi des conflits de plus petits ampleur qui divisent les ménages et personnes sur le plan inter-individuel. La complémentarité entre ces deux niveaux d'intervention est positive dans le sens qu'elle permet aux populations de bénéficier rapidement, de manière individuelle, de services de médiation qui répondent à un besoin local important alors qu'à un niveau plus collectif, un processus de paix apporte des résultats tangibles à l'ensemble des communautés.

Ce second axe des interventions du pilier DD s'est réalisé d'une part à travers l'installation et le renforcement des capacités de **cinq antennes locales de la Commission Foncière de l'Ituri**, dont les animateurs fonciers ont résolu plus de 400 conflits fonciers et pris en charge pas moins de 1197 conflits fonciers (selon un entretien avec UN-Habitat et rapports du projet). Ces chiffres indiquent une atteinte des résultats allant bien au-delà de ce qui avait été défini dans les documents de projet, soit de l'ordre de 300%. Les bénéficiaires sur terrain et animateurs des antennes locales de la CFI attestent de la bonne qualité des médiations et du travail important réalisé en la matière. Néanmoins, on note que seulement une quarantaine d'accords issus des médiations ont fait l'objet de jugements d'expédients auprès du Tribunal de Paix, grâce au référencement de ces cas à CORDAID, qui travaille sur la question dans le cadre du projet CISPE. Ce chiffre constitue seulement 10% des conflits résolus, alors que les jugements d'expédients permettent d'éviter qu'une des parties ne se dérobe à la convention signée avec la partie adverse.

D'autre part, la redynamisation et renforcement des ILP (Initiatives Locales de Paix) ont permis de réactiver 18 ILP (initialement installées vers 2006 par ACIAR mais qui n'avaient plus reçu d'appui depuis 2015) qui ont elles aussi travaillé à la médiation de conflits sociaux qui divisent les familles. Si dans la première phase du projet, les ILP avaient tendance à médier des conflits fonciers, des réunions au niveau du ST à Bunia ont permis un recadrage de l'intervention des ILP et un meilleur référencement des conflits fonciers vers les antennes locales de la CFI de la part des ILP, ce qui a permis d'instaurer une synergie positive entre les ILP et les antennes de la CFI et faire en sorte que les ILP se concentrent sur les conflits sociaux qui divisent eux aussi les communautés.

Ces initiatives de médiation ont rencontré un grand succès dans les différentes zones du fait de leur approche inclusive, participative, multi-ethnique, mais aussi facile d'accès, proches des populations et surtout gratuites. Les bénéficiaires ont souligné ces avantages dans les différents sites évalués, et en particulier la gratuité alors que tous les autres acteurs offrant des médiations (surtout les chefs coutumiers) demandent une contribution aux bénéficiaires. Pour assurer un travail professionnel et sérieux par les animateurs des antennes de la CFI et des ILP, un travail de renforcement des capacités techniques mais aussi un soutien matériel ont été apportés par le projet. Les animateurs ont ainsi été formés en MARC, cinq bureaux ont été construits pour les antennes de la CFI et cinq pour les ILP, et des dotations en AGR permettent à ces structures de

Rapport Final

poursuivre leurs interventions après la fin du projet, ce qui a bel et bien été constaté sur terrain lors de l'évaluation. Les cinq antennes de la CFI sont aujourd'hui opérationnelles et disposent de bureaux où elles peuvent recevoir les bénéficiaires des médiations. Il en va de même des ILP, pour lesquels cinq bureaux ont été construits en matériau semi-durable (pour 18 ILP actives).

Outre le travail de médiation réalisé, des sensibilisations sur la cohabitation pacifique, le dialogue et la loi foncière ont été réalisées par les animateurs de la CFI et des ILP. Les 3 radios (Komanda, Kasenyi, Gety) impliquées dans le projet ont relayé les messages des animateurs locaux en créant des émissions spécifiques de sensibilisation à la paix pour le projet.

Au-delà de ces résultats positifs, plusieurs défis et faiblesses ont été notés par l'équipe d'évaluation, à savoir :

- la question du **manque de moyens opérationnels pour les antennes locales de la CFI** : chaque antenne de la CFI dispose de cinq animateurs et trois motos pour réaliser les enquêtes de terrain nécessaires pour la bonne réalisation des médiations (sauf à Boga, où l'antenne de la CFI compte sept animateurs mais couvrent deux chefferies : Bahema Boga, Bahema Mitego et Banyali Tchabi). Ces moyens sont importants, mais ils restent insuffisants vu le grand nombre de conflits fonciers dans le Sud Irumu. Le nombre d'animateurs fonciers présents dans chaque antenne CFI gagnerait à être augmenté, et des moyens de fonctionnement (véhicule, moyens financiers, etc) plus importants devraient être mis à leur disposition.
- La question de la **durabilité des comités locaux** : bien que le renforcement et l'autonomisation de structures locales (antennes CFI et ILP) constitue une stratégie pertinente pour la durabilité des interventions, l'insuffisance des moyens dégagés par les AGR dotées aux antennes CFI et aux ILP a été relevée sur terrain. Les moyens dégagés par ces AGR permettent généralement de prendre en charge les frais de fonctionnement des antennes CFI et des ILP mais pas de rémunérer les animateurs de ces structures, alors même que le travail de médiation exige une disponibilité importante des animateurs. Le recours au bénévolat porte le risque de voir ces derniers se décourager avec le temps, ou de négliger leurs interventions. Un travail sérieux et professionnel nécessite par principe une rémunération juste, et ce d'autant plus que le travail de la CFI et des ILP est reconnu comme important par les communautés locales. Un mécanisme de financement durable (et transparent) devrait être mis en place sous la responsabilité des autorités locales et provinciales, avec un appui éventuel des partenaires internationaux. Deuxièmement, il a été noté que les bureaux des antennes locales de la CFI ont été construits en planches : ceux-ci risquent de se détériorer à cause du climat et de l'environnement (tropical) local, il semble important de veiller à renforcer ces bureaux ou de mettre en place un mécanisme durable d'entretien et de réparation de ces antennes locales au niveau du siège provincial de la CFI. Ces aspects de durabilité **renvoient en grande partie à l'appropriation des structures locales par les autorités locales et provinciales**. La CFI demeure très dépendante des moyens des partenaires internationaux pour son fonctionnement

Rapport Final

et son opérationnalité. Quant aux ILP, ils risquent de réduire leurs interventions si de nouveaux soutiens financiers ne sont pas disponibles.

- Un **retard important** a été noté dans la construction des bureaux des antennes de la CFI et des ILP. Six mois après la fin du projet, certains bureaux n'ont toujours pas été remis officiellement aux bénéficiaires et restent donc non opérationnels. C'est par exemple le cas des bureaux de l'antennes de la CFI à Kasenyi, de la brigade foncière de Kasenyi, et de certaines ILP. Pour les ILP, seuls les bureaux de Gety (pour le Groupement de MUSO), Bukiringi et Tchabi sont opérationnels. Ces retards peuvent aussi avoir un impact sur la bonne appropriation de ces bureaux par les équipes locales de ces structures. En outre, la construction des bureaux des ILP (aussi utilisés par les MUSO) a été l'objet de remise en cause par les bénéficiaires et communautés locales pour leur piètre qualité, notamment à Ofayi, Nyakunde et Kasenyi, et le partenaire ACIAR a dû reprendre cette activité avec des fonds initialement prévu pour un autre projet de stabilisation (avec l'accord du CAP). Cette difficulté rencontrée par ACIAR serait due à la mauvaise gestion technique de la construction par le sous-contractant. Le problème a finalement été résolu mais certains bureaux des ILP n'ont dès lors pas encore été remis à la communauté. Pour répondre aux exigences des populations locales de construire les bureaux en semi-durable plutôt qu'en planches (tel que prévu initialement par le projet), le nombre de bureaux construits a aussi dû être revu à la baisse, soit de 9 à 5, suite à un surcoût de l'activité. Ce problème de mise en œuvre a créé certaines frustrations au sein des communautés dans les trois sites mentionnés, mais celles-ci ont cessé dès lors que le PMO a rétabli la qualité de l'intervention.
- Enfin, et ceci est valable pour l'ensemble de l'intervention de l'OS1, certains acteurs locaux ont souligné le fait que les antennes de la CFI se focalisaient sur des **conflits fonciers interindividuels de petite ampleur** alors même que les besoins les plus importants se font ressentir sur des conflits de plus grande ampleur autour de la gestion des terres entre zones d'élevages et zones réservées à l'agriculteur, problématique pour laquelle une forte compétition (et dans certains cas de vives tensions) existent entre éleveurs et agriculteurs. Bien que les antennes locales de la CFI fassent rapport à leur hiérarchie à Bunia pour ces cas plus complexes, il ne semble pas que des interventions importantes aient été réalisées ou aient abouti à des résultats concrets sur cette problématique élevage / agriculture, malgré le fait que la CFI ait pu rapporter à UN-Habitat certains cas de conflits complexes et qu'un travail conjoint de médiation et dialogue ait parfois été réalisé par la CFI et UN-Habitat. Malgré ces démarches, des cas de conflits importants et complexes ont été relevés par les acteurs, pour lesquels des solutions ne sont toujours pas en vue : des pâturages collectifs envahis par les agriculteurs à Aveba qui continuent à frustrer les éleveurs ; ou encore différents cas de champs envahis par les éleveurs durant la période de transhumance restent récurrents dans la zone. Ces problématiques foncières gagneraient à faire l'objet d'un dialogue démocratique plus

Rapport Final

approfondi au niveau communautaire à l'avenir, alors que les antennes locales de la CFI ne disposent pas des moyens et capacités pour aborder des conflits d'une telle complexité.

Données quantitatives sur les comités de médiation

L'analyse quantitative souligne les **résultats positifs** rencontrés par le projet PKA en matière de médiations des conflits locaux. Elle montre notamment que des comités de médiation (CFI et ILP) sont désormais facilement accessibles aux populations pour résoudre leur conflit foncier : c'est ce qu'estime 62% des répondants. L'on observe pas de disparité de genre pour cette réponse, et c'est à Gety / Aveba que la plus grande proportion de répondants, soit plus de 70%, estime que les comités sont facilement accessibles. Plus de 60% des répondants estiment que ces comités réalisent leur travail de manière efficace. Ils sont seulement 50% à penser la même chose pour le site de Bogoro, qui enregistre le résultat le moins élevé. Seulement 12% des répondants estiment que les populations recourent encore souvent à la violence pour résoudre leurs conflits fonciers.

Les ILP sont quant à elles largement connues et appréciées dans le Sud Irumu : près de 60 % des répondants apprécient leur travail de médiation, tandis que seuls 25% des répondant affirment ne pas connaître l'existence des ILP. On constate toutefois une disparité de genre : 31% des femmes ne connaissent pas les ILP contre 22% pour les hommes. Les ILP sont appréciées dans tous les sites enquêtés, avec des variations toutefois importantes : on observe des maximas dans les sites de Gety et Aveba avec 72%, tandis que les ILP sont appréciées positivement par 50% des répondants de Bogoro (contre 50% qui ne les connaissent pas), 51% à Boga et 55% à Kasenyi.

OS2 : Gouvernance foncière

Budget activités⁴ : 302 000 USD. PMO : UN-Habitat.

Les interventions menées par UN-Habitat dans l'objectif spécifique de renforcement de la gouvernance foncière se sont organisées sur trois axes complémentaires : un premier axe a visé au renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles de l'administration foncière sur terrain à travers des formations, des dotations de matériel, la numérisation des données parcellaires (création d'une base de données numérique), l'installation de la Brigade foncière de Kasenyi avec construction de son bureau et dotation de matériel (dont 5 motos). Un second axe a consisté au renforcement des connaissances sur les rôles et attribution de l'administration foncière au sein des communautés avec des sensibilisations et vulgarisations de la loi foncière et du fonctionnement de l'administration foncière. Enfin un troisième axe a consisté au renforcement

⁴ Pour les montants et budgets détaillés pour chaque activité et partenaire, voir le rapport financier final en annexe.

Rapport Final

de la sécurisation des droits fonciers pour les populations, notamment avec l'introduction de cartographes communautaires adjoints aux antennes de la CFI et la sécurisation (bornage) de certaines parcelles pour lesquelles un processus de médiation (OS1) a été réalisé.

Les principaux constats réalisés lors de l'évaluation, en termes de points forts et de limites pour ces interventions, sont les suivants :

- Un **meilleur contrôle citoyen ou communautaire sur l'administration foncière** locale et une **plus grande transparence** de la part des agents du cadastre ont pu être constatées à travers les interviews avec les bénéficiaires. Ces résultats positifs sont dus d'une part aux formations et renforcement de capacités dont les agents de l'administration foncière ont bénéficié, en particulier sur les aspects éthiques et le travail avec les communautés locales, mais aussi et surtout grâce à l'innovation des cartographes locaux qui sont des membres de la communauté formés aux aspects techniques de la cartographie (utilisation des outils techniques, GPS, etc) et qui accompagnent et orientent désormais les agents cadastraux lors de leur descente sur terrain pour les missions de bornages. Ces cartographes locaux sont dès lors les yeux de la communautés, et empêchent les agents du cadastre de commettre des erreurs de bornage qui entraîneraient des conflits fonciers par la suite. Le **rapprochement entre communautés et administration foncière** est ainsi rendu effectif.
- Toutefois, une limite importante a été constatée sur le plan du rapprochement entre l'administration foncière et les populations locales, qui devaient être matérialisée par le déploiement de la Brigade Foncière (BF) à Kasenyi. Si le bureau de la BF a bien été construit de manière durable et doté en moto et autre équipement, les animateurs devant composer la BF n'étaient toujours pas déployés par l'administration foncière à Kasenyi lors de l'évaluation, soit plus de six mois après la fin du projet. La **Brigade Foncière** ne semble toujours **pas opérationnelle** au moment de l'évaluation, alors que le bureau a été remis officiellement aux autorités locales avec retard, fin juillet 2020. Ce point illustre les difficultés de respect des engagements des autorités provinciales dans le cadre des projets de stabilisation (définies dans le cadre du Compact).
- Les **droits fonciers ont été sécurisés** pour quelques 201 parcelles individuelles, quatre groupements agricoles et de pâturages et quatre terres octroyées aux jeunes et aux femmes, pour un total de 3820 bénéficiaires (selon le rapport final du projet). Ces terres ont bénéficié d'un **bornage** par le cadastre, avec l'accompagnement des cartographes locaux. Toutefois, les titres fonciers n'ont pas pu être remis à ces bénéficiaires étant donné le coût et la longueur des procédures d'obtention de ces titres. La **sécurisation foncière envisagée par le projet est seulement partielle** pour les bénéficiaires qui restent en attente de leurs titres. En outre, le projet s'était fixé l'objectif de 260 droits fonciers sécurisés, ce qui a donc été atteint à approximativement 80%. Il semble aussi que le bornage des terrains s'est réalisé tardivement durant le projet, soit essentiellement lors de la période d'extension du projet. Enfin, il est

Rapport Final

important de souligner que les besoins en matière de sécurisation foncière demeurent très importants dans la zone : ces quelques 201 parcelles sécurisées constituent un résultat important du projet mais des interventions supplémentaires devraient être mises en œuvre pour renforcer et continuer ces premiers efforts de sécurisation foncière. Pour ce faire, un suivi continu de l'administration foncière locale, de la brigade foncière de Kasenyi et des cartographes locaux devrait être assuré.

- La loi foncière et les rôle et fonctionnement de l'administration foncière sont mieux connus par les populations locales grâce aux sensibilisations et journées portes ouvertes (auxquelles les animateurs de la CFI ont d'ailleurs participé), ce qui permet de réduire les incompréhensions et frustrations au niveau local et d'atténuer les comportements conflictogènes de la part des individus face à l'administration foncière.
- Les synergies entre les aspects de dialogue démocratique, gouvernance foncière, sécuritaire et de gouvernance locale du projet n'ont pas été suffisamment recherchés et développés tant dans la conception que la mise en œuvre du projet. On se retrouve avec une multitude de comités locaux, qui certes ont des mandats spécifiques mais qui se recouvrent et superposent largement, et dont une partie des membres sont souvent les mêmes d'un comité à l'autre, ce qui n'est pas sans créer une certaine confusion, par exemple entre les CLPD, les CLSP, ou les ILP.

En conclusion, les interventions de l'OS2 ont en très grande partie répondu aux objectifs assignés par le projet en termes de renforcement de la gouvernance foncière, de rapprochement entre populations et administration foncière, et de sécurisation foncière. Néanmoins, les besoins demeurent importants, et des efforts supplémentaires de stabilisation doivent être consentis en matière foncière, notamment un travail important reste à mettre en œuvre sur la problématique des tensions foncières entre éleveurs et agriculteurs, sur la problématique du Mont Hoyoy, mais aussi sur l'opérationnalisation de la brigade foncière de Kasenyi et donc de l'effectivité du rapprochement entre administration foncière et populations locales.

Analyse quantitative (OS2)

Les réponses apportées par les personnes enquêtées aux questions relatives à la gouvernance foncière sont positives dans l'ensemble. Il est toutefois difficile d'établir à partir de ces réponses quelle est la part du projet PKA dans leur caractère positif, ou si la situation était déjà relativement bonne avant le projet (on manque d'une étude de base pour comparaison). Néanmoins, près de 90% des répondants pensent qu'il est facile d'accéder à une terre pour l'agriculture dans le Sud Irumu ; 70% pensent qu'il est facile d'obtenir des titres de propriété foncière (et bien que l'on peut penser à juste titre que ces répondants confondent titres délivrés par le cadastre et les titres fonciers coutumiers) ; et 60 % affirment que les services techniques fonciers sont faciles d'accès, contre 20% qui pensent qu'ils sont difficiles d'accès, tandis que 65% les trouvent efficaces dans

Rapport Final

leur travail. Les répondants étaient toutefois moins positifs sur le site de Boga, où seulement 53% pensent qu'il est facile d'obtenir des titres fonciers (30% trouvent cela difficile ou très difficile à partir de Boga) ; tandis que seulement 40% trouvent les services techniques faciles d'accès et efficaces, soit des scores notablement plus faibles que la moyenne. Il est difficile d'expliquer ces variations géographiques sur base des données disponibles.

OS3 : Renforcement de la gouvernance minière

Budget affecté aux activités⁵ : 253 000 USD. PMO : OIM.

Les interventions de l'OS3 ont rencontré des résultats intéressants en termes d'amélioration de la transparence de la filière aurifère, ce qui a permis la certification (presque complète) de six sites dans la zone prioritaire, alors qu'aucun site aurifère n'était certifié dans le Sud Irumu avant le projet PKA. Les interventions du projet ont permis d'améliorer la transparence, la propreté et l'organisation du secteur minier :

- les **sites aurifères** de la zone de Bavi sont désormais **exempts d'hommes armés** et miliciens (en grande partie comme résultat de l'OS1, à savoir le cantonnement des miliciens FRPI), mais aussi **de femmes enceintes et d'enfants** conformément à la législation congolaise, et ce grâce à un tri réalisé par l'OIM et l'organisation d'AGR pour les personnes non habilitées à exercer dans les carrés miniers. Le fait qu'il n'y ait plus d'hommes armés dans les sites miniers est un résultat considérable, qui a permis la qualification des sites comme vert par l'équipe provinciale de la division des mines. Néanmoins, l'équipe d'évaluation n'a pas pu confirmer qu'il n'y avait pas encore de jeunes mineurs (de 16 ou 17 ans) actifs dans les mines du fait qu'il s'agit là d'une activité économique dans la zone et qu'il est difficile de contrôler les jeunes qui sont presque majeurs.
- **Six sites miniers ont été qualifiés de vert** par les services de la division des mines, soit deux à Andisoma et quatre à Bavi. Le projet a permis d'organiser et appuyer les descentes de terrain de la division des mines pour la certification. Deux services miniers sont désormais implantés sur terrain, à savoir la division des mines et le SAEMAPE, ce qui permet de garantir un meilleur contrôle de la chaîne d'approvisionnement. Néanmoins, **des défis demeurent** à ce niveau : le **système de traçabilité** (avec des tags) reste **encore incomplet** et ne semble pas encore être établi au niveau des puits par SAEMAPE, la production de ces tags dépend d'un autre projet minier gouvernemental mené par le partenaire PACT. Par ailleurs, les **deux sites** qualifiés de vert dans la zone de Nyakunde sont depuis lors **désertés par les exploitants à cause de l'insécurité** due à la création d'un nouveau groupe armé dénommé FPIC. Enfin, il est nécessaire de signaler que le processus de certification des sites entamé par le projet ne soit

⁵ Pour les montants et budgets détaillés pour chaque activité et partenaire, voir le rapport financier final en annexe.

Rapport Final

pas encore finalisé sur le plan administratif : la certification doit en effet se réaliser de manière officielle par le Ministère national des Mines, qui n'a pas encore signé l'arrêté pour ce faire, et ce même pour les sites de Bavi qui ne sont pas touchés par l'insécurité. Les quatre sites de Bavi sont toutefois opérationnels et fonctionnels, et répondent aux critères établis par la CIRGL, à savoir : 1) Accessibilité, 2) Présence des enfants et des femmes enceintes, 3) Présence des groupes armés, 4) Productivité, 5) La traçabilité.

- Les creuseurs et négociants miniers sont désormais mieux organisés, grâce à une **meilleure structuration et organisation** de la filière et des deux coopératives minières (à Bavi et Nyankunde). Les creuseurs sont désormais bien enregistrés par les services miniers compétents, l'or est vendu de manière transparente à des négociants eux aussi enregistrés. Cette amélioration de la transparence de la chaîne aurifère a permis l'enregistrement de plus de 2640 grammes d'or en 2019 par les services miniers dans le Sud Iurmu. Il est probable qu'une quantité d'or continue à alimenter le marché noir mais c'est déjà un premier pas important qui a été réalisé par le projet PKA. Les creuseurs et négociants rencontrés ont témoigné de ces améliorations ainsi que de l'appui technique et matériel dont ils ont bénéficié de la part du projet.
- Des **commissions de suivi des activités minières** ont été **établies et renforcées au niveau des chefferies et des groupements**, qui regroupent tous les acteurs et intervenant du secteur ainsi que les autorités locales et renforcent davantage encore la transparence du secteur. Ces commissions constituent les antennes locales de la commission provinciale de suivi des activités minières.

Témoignage d'un membre dirigeant de la coopérative minière à Bavi

« Notre coopérative a été créée en 2016 par dix exploitants miniers. Le projet PKA nous a approché en 2018 et les activités proprement dites ont été réalisées en 2019. Nous sommes reconnaissants aux animateurs de OIM qui nous ont formé sur nombreux sujets : 1) Le code minier, 2) La gestion des coopératives, 3) le développement des activités alternatives pour les femmes vivant dans les sites miniers. Nous sommes édifiés désormais sur les conditions d'exploitation des minerais. Du coup, nous nous sommes rendu compte que nous travaillions dans l'illégalité. Les creuseurs vendaient, en désordre, à des négociants non agréés. Ce qui facilitait la contrebande. Grâce aux projets, nous nous sommes impliqués pour sortir les mineurs et les femmes enceintes des mines. Il n'y a plus de creuseurs clandestins. Désormais, tous les creuseurs ont une carte d'identification délivrés par le service attitré. Nous avons même ouvert l'adhésion à la coopérative à des simples creuseurs. Quand l'Inspection a visité nos sites miniers, il les a trouvés tous propres, remplissant tous les critères exigés par l'Etat. Nous attendons leur qualification officielle, tout en espérant que la production va sûrement augmenter avec l'utilisation du matériel fourni par le projet. »

- Alors qu'un centre de négoce devait être construit à Komanda, les autorités provinciales ont décidé de la réaffectation du bâtiment à Bunia étant donné l'absence de **bureaux provinciaux**

Rapport Final

pour la division des mines à Bunia, mais aussi parce qu'elles jugeaient inutile la construction d'un centre de négoce étant donné les petites quantités vendues et achetées dans la filière or et les pratiques locales qui veulent que ces ventes/achats se passent directement dans les bureaux des négociants. Cette réorientation a entraîné un important retard étant donné qu'elle a dû être décidée par le CAP, et que le contexte politique (élections, retards dans la mise en place du nouveau gouvernement provincial) empêchait ce dernier de se réunir. Un bâtiment de six bureaux a bien été construit à Bunia mais il n'était pas encore achevé ni équipé de ce fait. Enfin, cette réorientation illustre aussi les défis dans la mise en œuvre d'un projet en collaboration étroite avec les autorités provinciales mais sans doute aussi le manque d'une bonne concertation sur les priorités provinciales pour le secteur minier lors de la conception du projet.

Malgré ces résultats importants, d'autres **défis** ont encore été observés en rapport avec les interventions de gouvernance minière :

- les sites miniers artisanaux de la zone de Bavi sont situés dans une concession appartenant à la Sokimo, entreprise nationale qui semble chercher à revendre ces concessions à des industriels, qui pourraient alors chasser les creuseurs artisanaux. Cela s'explique par le fait que les sites ne se trouvent pas sur une Zone d'Exploitation Artisanale (ZEA) reconnue comme telle par le gouvernement. Des critiques se sont dès lors fait entendre sur l'approche adoptée par OIM, qui aurait dû focaliser son intervention au niveau national pour influencer les autorités nationales à faire de ces zones des ZEA. Ce problème pose un risque clair en termes de durabilité des interventions menées dans l'OS3. Par ailleurs, la division provinciale des mines a reproché à OIM de développer une approche inspirée de ses interventions dans le secteur minier des trois T's (Tin, Tantal, Tungstène) en vigueur dans les Sud et Nord Kivu, tandis que la filière aurifère présente des caractéristiques et défis différents du fait des très petites quantités de minerais concernées. Cet argument fut notamment utilisé pour justifier le caractère peu pertinent de construire un centre de négoce à Komanda, vu l'absence de nécessiter d'entreposer d'importantes quantités de minerais localement.
- Certaines critiques ont été émises par les membres de la coopérative minière de Bavi sur les retards dans l'appui matériel accordé à la coopérative : bien que cet appui ait été salué par les bénéficiaires (plusieurs moto-pompes, des outils, des bottes etc), il a été reçu au courant du mois de juillet, soit près de six mois après la fin du projet, ce qui n'est pas de nature à favoriser un bon suivi de l'intervention et une bonne appropriation de celle-ci par les bénéficiaires. En outre, les bénéficiaires ont signalé un désaccord sur le type de matériel fourni, en particulier sur un modèle de moto-pompe. Les creuseurs affirment que le budget alloué à ce support matériel a été moindre que ce qui avait été prévu au départ (passant de 8000 à 4400 USD, selon eux).
- Les **AGR collectives** ont été utiles pour encadrer les personnes qui n'ont pas pu rejoindre la coopérative de creuseurs et poursuivre leurs activités minières. Sept AGR ont ainsi permis

Rapport Final

d'encadrer quelques 150 personnes, dont de nombreuses femmes. Toutefois, les bénéficiaires rencontrés soulignent le fait que ces AGR collectives sont **insuffisantes pour répondre aux besoins économiques individuels**. En outre, presque tous les bénéficiaires n'apprécient pas le modèle collectif des AGR et cherchent à s'en retirer pour initier leur propre activité individuelle.

Analyse des données quantitatives (OS3)

Les résultats intéressants rencontrés par les interventions de l'OS3 ne se reflètent pas particulièrement dans les enquêtes statistiques, en grande partie du fait que les individus directement concernés par le secteur minier demeurent très minoritaires dans le Sud Irumu. Ainsi près de 60% des répondants affirment ignorer si les ressources minières du Sud Irumu sont exploitées de manière légale et transparente, tandis que près de la moitié ignore si la gestion des services miniers s'est améliorée. Malgré cela, un gros tiers (35%) pense que les ressources minières sont exportées de manière légale et transparente, et près de 30% pensent que la gestion des sites miniers par les services techniques s'est améliorée récemment. Malgré cela, ils sont encore plus de 80% à penser que le métier de creuseur artisanal est un métier dangereux et seulement la moitié des répondants pensent que c'est un métier qui peut rapporter de l'argent. Ces réponses montrent ainsi la vulnérabilité qui est attachée au travail de creuseur artisanal.

Les réponses à ces questions montrent une forte variabilité géographique selon les zones minières (Bavi, Gety / Aveba et Komanda) et les sites non concernés par l'exploitation minière. Les scores sont ainsi notablement meilleurs dans les zones concernées par l'exploitation minière : à Bavi par exemple, qui a concentré le gros des interventions de l'OS3, 87% des répondants pensent que l'exploitation minière se réalise de manière légale et transparente et 100% pensent que cette exploitation est bénéfique pour le développement du milieu. Ces scores restent élevés pour Gety et Komanda, avec respectivement 64% et 84% pour la première question, et 70% et 77% pour la seconde. Tous les répondants de Bavi pensent que c'est un métier rentable (contre seulement 25% à Kasenyi par exemple), mais ils sont encore néanmoins 66% à Bavi à penser que c'est un métier dangereux.

Enfin, on n'observe pas de différences de genre réellement notables dans les réponses aux questions sur l'exploitation minière.

OS4 : Amélioration de la Gouvernance locale

Budget activités⁶: 117 000. PMO : Caritas.

⁶ Pour les montants et budgets détaillés pour chaque activité et partenaire, voir le rapport financier final en annexe.

Rapport Final

Les interventions menées dans cet OS par Caritas ont consisté en un renforcement et accompagnement des autorités locales (ETD, chefferies) pour améliorer les processus de gouvernance locale et renforcer la participation citoyenne. Cela s'est essentiellement réalisé à travers les interventions suivantes :

- des **formations sur mesure** réalisées suite à un diagnostic participatif de la gouvernance locale des ETD par des inspecteurs provinciaux. Ces formations ciblaient à la fois les agents des services techniques mais aussi les citoyens membres des CLPD (Comité Locaux de Paix et Développement). Ces formations ont permis l'amélioration des compétences techniques des agents locaux, un besoin souvent nécessaire localement vu le manque de formation, de recyclage et l'ancienneté de certains agents des chefferies. Mais elles ont aussi permis de renforcer les connaissances des citoyens membres des CLPD, afin de renforcer le dialogue entre citoyens et autorités locales. Enfin, elles ont permis un rapprochement et une meilleure connaissance réciproque entre les agents des ETD et les inspecteurs provinciaux.
- La **mise en place des CLPD et l'élaboration participative des Plans Locaux de Développement (PLD)** par ces comités dans les chefferies de la zone prioritaire. Les PLD constituent des cadres de référence pour le développement des chefferies qui sont aussi connus de (certains) citoyens. Ils constituent donc un outil de gouvernance interne à la chefferie sur base duquel les citoyens peuvent jugées des avancées (ou non) réalisées par la chefferie, mais aussi un outil utile dans les projets mis en œuvre par les partenaires (ONG's) afin d'assurer que ces projets s'inscrivent mieux dans les priorités de la chefferie. Les PLD n'ont toutefois pas été réalisés dans les chefferies de Walese Vonkutu et Walendu Bindi : Walendu Bindi disposait déjà de son PLD, tandis que les PMO du projet PKA ont renvoyé la chefferie de Walese Vonkutu au projet CISPE pour l'élaboration de son PLD, malgré le fait que CISPE n'avait pas prévu cette activité pour cette chefferie, qui se retrouve finalement sans PLD et ce malgré la demande qu'elle avait formulée pour bénéficier de l'intervention.
- La mise en œuvre de **Cadres de concertation** informels, soit des cadres d'échanges ouverts sur les problèmes et priorités existant au sein de la chefferie auxquels participent plusieurs dizaines de citoyens issus de différentes couches sociales (société civile, femmes, jeunes, commerçants, agriculteurs, éleveurs, etc.). Ces cadres de concertation permettent aussi de renforcer l'inclusivité citoyenne dans les orientations et décisions prises au niveau de la chefferie.

Ces différentes interventions ont rencontré des résultats positifs en terme d'amélioration de la gouvernance locale et de renforcement de l'inclusivité et de la participation citoyenne. Le caractère participatif des CLPD et des PLD a été souligné comme particulièrement positif, tout comme les échanges ouverts lors des cadres de concertation. Ces interventions constituent souvent un premier pas positif en terme de renforcement d'une gouvernance plus ouverte, inclusive et transparente. Les discussions autour du contenu des PLD et des budgets participatifs

Rapport Final

ont été particulièrement importantes pour les bénéficiaires. Selon le PMO, les budgets participatifs ont ainsi pu être réalisés à Gety, Kasenyi et Tchabi.

Dans certaines chefferies, certaines actions inscrites dans les PLD ont pu être réalisées sur le budget de la chefferie, comme par exemple dans la chefferie de Walendu Bindi où une desserte agricole a été aménagée et la construction de plusieurs écoles et bureaux de groupement a pu être finalisée. Ces aménagements n'ont toutefois pas pu être vérifiés sur terrain par l'équipe d'évaluation faute de temps. Les CLPD ont aussi travaillé à l'identification des bénéficiaires du projet PKA (pour le volet AGR en particulier), ont réalisé des enquêtes pour orienter le contenu des PLD ou ont encore contribué à vulgariser le contenu des PLD. Toutefois, on peut regretter que beaucoup de chefferies n'ont réalisé aucune des interventions reprises dans leur PLD et semblent adopter une attitude de passivité en attendant la venue de partenaires extérieurs pour réaliser ces interventions. Dans la plupart des cas, la participation de la chefferie au budget des actions identifiées dans les PLD reste timide. Bahema Mitego a par exemple réalisé certaines interventions mais sans rien rapporter dans ses dépenses ou dans son budget, de sorte que les procédures de gouvernance n'ont pas été respectées et donc appropriées. Bahema Sud a reçu des interventions d'autres ONG's mais qui ne rentrent pas dans le cadre du PLD, ce qui pose la question de savoir dans quelle mesure les partenaires extérieurs vont réellement prendre en compte ou non l'existence de ces PLD et si les autorités locales seront susceptibles de leur rappeler l'existence de ces priorités. Enfin, la chefferie de Banyali Tchabi a elle aussi rencontré des difficultés à mener des interventions, en grande partie à cause de l'activisme des ADF qui a perturbé le fonctionnement de la chefferie. La question de l'appropriation locale et de la participation financière locale de ces PLD restent des défis importants pour leur concrétisation.

Témoignage du chef de chefferie Andisoma sur les activités de l'OS4

« Dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance dans nos entités territoriales décentralisées, le personnel de la Chefferie a été formé. Les inspecteurs provinciaux de l'intérieur et des finances ont été déployés par le projet pour nous édifier sur la Bonne gestion, la gouvernance (en insistant sur la transparence et la redevabilité), l'élaboration du Plan de développement local et du budget participatif. Nous avons même reçu des outils de travail, notamment des modules des formations reçues. Il s'est avéré que la province ne manque pas de compétences pour asseoir la bonne gouvernance et accompagner les ETD dans l'amélioration de la qualité de ses services.

Ces formations inaugurent une véritable révolution dans la gestion de nos ETD. Car, auparavant, on ne se souciait pas de l'élaboration de ce plan, sous prétexte qu'il n'y avait pas de budget pour le faire. Le chef de l'ETD et son comptable s'affirmaient dans leur bureau pour confectionner le budget annuel, en reconduisant tout simplement les chiffres des années précédentes sans les confronter à la réalité. La population n'était même pas informée du contenu de ce budget. Grace au projet, nous avons élaboré pour la première fois un PLD, avec le concours de toutes les forces vives de l'entité. Désormais, l'ETD a un document de référence pour les 5 ans. Tout en comptant sur les ressources propres, nous pouvons l'opposer aux partenaires qui veulent bien soutenir les efforts de développement endogène. »

Rapport Final

Certains bénéficiaires ont encore relevé la défi d'un mécanisme de contrôle citoyen bien établi au niveau des ETD. Le projet a prévu les cadres de concertations et les CLPD pour renforcer la participation (et donc le contrôle) des citoyens, mais plusieurs bénéficiaires ont affirmé que ces mécanismes demeurent trop faibles pour avoir un impact réel sur la manière dont la chose publique est gérée au niveau local (surtout lorsque se pose la question de la gestion budgétaire de la chefferie). L'effectivité de ces mécanismes restent très dépendants de la situation politique locale et de l'ouverture des chefs à accepter ces nouvelles formes de contrôle de leur autorité. Or dans certaines chefferies (Walendu Bindi, Bahema Boga, Bahema Sud), la présence de chefs de chefferie largement contestés par la population au moment du projet n'a pas toujours permis un enracinement de ces nouveaux mécanismes de gouvernance participative. Une certaine hypocrisie et un manque de franchise et d'ouverture dans les débats (lors des formations et des échanges dans les CLPD ou cadres de concertation) ont par exemple été ressentis dans ces zones. Des changements récents parmi les chefs de chefferies contestés sont néanmoins susceptibles d'aboutir à des évolutions plus positives.

En conclusion, les activités ont amené des résultats intéressants, mais des efforts importants restent à réaliser pour pouvoir parler d'une gouvernance locale qui soit réellement démocratique, inclusive, transparente et citoyenne. Les initiatives du projet PKA ont dans beaucoup de cas fait sauter des tabous liés à l'exercice du pouvoir coutumier (au niveau des chefferies), ce qui est très positif. Mais une plus grande appropriation des outils transmis par le projet (PLD, CLPD, Cadres de concertation) est nécessaire.

Analyse des données quantitatives

Les données quantitatives montrent des impressions généralement positives quant à l'accessibilité des autorités locales (ETD) et à l'efficacité de leur travail, sauf en ce qui concerne la gestion des ressources budgétaires, un point qui est pourtant essentiel pour une bonne gouvernance locale. Ainsi, tous sites confondus, 80% des répondants affirment que les autorités locales tiennent compte de l'avis des population pour définir les priorités de la chefferie, tandis plus de 90% pensent que les autorités de la chefferie sont facilement accessibles et travaillent de manière efficace lorsqu'un citoyen les interpelle avec un problème. Ils ne sont toutefois plus que 43% à penser que les ressources (budgétaires) de la chefferies sont gérées au bénéfice de la population. On ne note pas de différences particulièrement notables dans ces réponses entre les différents sites enquêtés ni au niveau du genre, si ce n'est pour la question relative à la gestion des ressources de la chefferie qui observe plus de différences (de l'ordre de 10 à 20% de différences d'un site à l'autre).

OS5 : Amélioration de la gouvernance sécuritaire

Rapport Final

Budget⁷ :

- Activités de rapprochement civils - militaires (SFCG) : activités : 366 000 USD ; budget total : 570 000 USD
- Construction sous-commissariat PNC Burasi et formations agents PNC (OIM) : 506 000 USD.
Budget total : 777 000 USD.

Les interventions de l'OS5 ont été organisées autour de deux axes : un premier axe mis en œuvre par SFCG a consisté à rapprocher les civils et les militaires à travers des formations aux FARDC (notamment sur l'éthique professionnelle vis-à-vis des civils et le DIH), des sensibilisations et des activités conjointes entre civils et militaires (tribunes d'expression populaire, activités sportives, travaux communautaires), ainsi que la mise en place des CLSP (les Comités Locaux de Sécurité de Proximité) comme outil permettant d'améliorer la gouvernance sécuritaire. Le second axe des interventions a été mené par OIM et s'est orienté autour de la construction et l'équipement d'un sous-commissariat pour la police à Burasi (chefferie de Bahema Mitego), et la formation et l'accompagnement des 45 policiers qui y furent déployés durant le projet. Ce second axe devait permettre initialement le déploiement de la police de proximité à Mitego, où le sous-commissariat devait être construit, mais les autorités locales et provinciales ont finalement décidé de réorienter l'intervention du fait que Mitego était situé en zone opérationnelle et qu'il était inopportun d'y déployer la police de proximité.

En ce qui concerne le premier axe des interventions, des témoignages très positifs ont été récoltés auprès des bénéficiaires par rapport à la construction d'une meilleure relation de confiance entre civils et militaires, alors que la méfiance prévalait largement avant le projet à cause du contexte de FRPI. Les accusations de soutien aux miliciens par les FARDC à l'encontre des civils étaient en effet monnaie courante, en particulier des jeunes et démobilisés. Les activités ont permis de rapprocher effectivement les militaires et les civils à travers différentes activités sportives et culturelles, ainsi que la participation des militaires aux travaux communautaires hebdomadaires avec les civils (les salongo), ce qui a été décrit comme particulièrement remarquable par certains bénéficiaires. Dans de nombreux cas, ces activités conjointes entre civils et militaires ont constitué une première dans les différentes zones, qui a d'autant plus marqué les esprits que les relations entre civils et militaires étaient notoirement mauvaises dans la Sud Irumu à la suite des opérations militaires menées contre le FRPI.

Les tribunes d'expression populaire ont elles aussi permis d'instaurer un dialogue positif entre civils et militaire, de manière large et inclusive (là où les CLSP constituent un comité plus restreint). Ces tribunes ont permis aux civils d'exprimer leurs préoccupations quant aux comportements des militaires dans un cadre serein et apaisé pour les échanges, alors que les militaires se voyaient attribuer des bulletins de scores sur base d'un diagnostic participatif réalisé

⁷ Pour les montants et budgets détaillés pour chaque activité et partenaire, voir le rapport financier final en annexe.

Rapport Final

par les membres des CLSP. Des sketches étaient aussi réalisés par des comédiens pour présenter les problèmes de manière ludique. Les discussions suscitées par ces diagnostics lors des tribunes d'expression ont permis d'aplanir les tensions et la méfiance qui prévalait. Cette amélioration des relations civils-militaires a aussi profité du précantonnement des FRPI (grâce à l'OS1), évolution qui a permis de diminuer l'insécurité et favoriser un climat plus serein dans la zone, et donc plus propice au renforcement de la confiance entre civils et FARDC.

La mise en place des Comités Locaux de Sécurité de Proximité viennent concrétiser un arrêté ministériel pris en ce sens en 2013 au niveau national. Dans le cadre du projet PKA, les CLSP ont été mis en place dans quatre chefferies : Bahema Sud, Bahema Boga, Bahema Mitego et Walendu Bindi, les autres entités du projet étant déjà ciblées par un autre projet (CISPE) pour cette même activité. Les CLSP viennent compléter les Comités Locaux de Sécurité (CLS) qui rassemblent déjà sur base hebdomadaire les autorités locales et les forces et services de sécurité (FARDC, PNC, ANR, DGM). Les CLSP sont plus larges et incluent la participation de représentants civils de la société civile, de la jeunesse et des femmes. Les CLSP constituent donc un cadre d'échange formel et institutionnalisé au niveau des chefferies qui permet aux civils de faire valoir leurs préoccupations en matière sécuritaire auprès des autorités locales et forces de sécurité. Ils permettent ainsi de trouver des solutions plus concertées aux problèmes sécuritaires du moment et offrent l'opportunité aux militaires de mieux prendre en compte les attentes des civils. Dans le cadre du projet, l'attention a été surtout focalisée sur la production des Plans Locaux de Sécurité par les membres des CLSP, plans qui reprennent les priorités sécuritaires locales, une analyse du contexte et des actions arrêtées à mener conjointement entre société civile et forces de sécurité. Bien que les Comités locaux de sécurité existaient déjà, les CLSP les élargissent aux acteurs communautaires et de la société civile.

Ces différentes activités ont permis d'aboutir à quelques changements concrets dans le comportement des forces de sécurité, selon les témoignages de différents bénéficiaires et autorités locales :

- la diminution des cas de violations de droits humains par les militaires en poste durant la durée du projet ;
- La diminution des cas d'arrestations arbitraires et un meilleur respect des conditions de détention avec notamment un meilleur respect des droits des personnes en garde à vue (droit d'informer un parent, meilleur traitement) ;
- La diminution des tracasseries des services de sécurité contre les pêcheurs du Lac Albert (pour Bahema Sud) ;
- La diminution des tracasseries par la police de la circulation;
- Changements notables de perceptions parmi les militaires vis-à-vis des jeunes, qui ne sont plus automatiquement considérés comme des miliciens ou complices de miliciens FRPI par les militaires, avec une amélioration des relations entre eux.

Rapport Final

Il est aussi important de noter que les troupes FARDC qui étaient déployées dans le Sud Irumu ont été remplacées, et que les militaires déployés dans la zone durant l'évaluation n'étaient plus ceux qui ont bénéficié de ces activités. Une partie des résultats positifs en termes de rapprochement doit dès lors être à nouveau renforcé pour que les acquis ne se perdent pas. Les CLSP sont toujours opérationnels et il revient donc aux civils qui en sont membres de rappeler aux FARDC les acquis du projet PKA pour que les nouvelles troupes se les approprient à leur tour. Ceci constitue un défi permanent des interventions dans le secteur de la sécurité, puisque les militaires sont toujours appelés à être redéployés dans de nouvelles zones tôt ou tard. Il est aussi possible que les troupes qui ont bénéficié du projet pourront peut-être mettre en œuvre les pratiques apprises dans leurs nouvelles zones de déploiement.

Interventions de OIM : le sous-commissariat de Burasi

OIM a été obligé de réorienter ses interventions suite au fait qu'il n'était pas possible de déployer la police de proximité dans une zone opérationnelle comme l'était Mitego au moment du projet, et ce suite au refus du Conseil Provincial de Sécurité de construire le sous-commissariat à Mitego. On peut néanmoins se demander pourquoi ce problème est apparu durant le projet et non pas lors de sa conception. Le sous-commissariat a donc été réorienté à Burasi, un village frontalier avec l'Ouganda qui reste peu habité, enclavé et difficile d'accès. Il est aussi important de noter qu'alors que le projet prévoyait le déploiement de la police de proximité, de manière complémentaires aux autres interventions de l'OS (CLSP etc), c'est la police des frontières qui a été déployée dans la cadre du projet suite au changement de site pour la construction du sous-commissariat.

Témoignage sur le Renforcement des capacités des journalistes par SFCG, du Directeur de la Radio La Référence de Komanda

« Notre radio a été sélectionnée pour contribuer à la diffusion des informations relatives au PKA, avec Radio Pax de Gety, Tempête du Lac de Kasenyi. SFCG nous a d'abord formé en ce qui concerne le montage d'une émission avant d'assurer le coaching. La formation portait sur « le journalisme sensible aux conflits » tandis que le coaching consiste à accompagner les journalistes dans la récolte des informations, le traitement et la diffusion. La radio a reçu également quelques équipements.

Avant cette formation, on ne savait pas très bien les critères de choix d'une information ou la distinction des formats journalistes (Genres, sujets, angles, thèmes). En conséquence, on était régulièrement interpellé par l'ANR, la PNC et les FARDC pour avoir diffusé des éléments sensibles, mal traités. Désormais, nous avons analysé l'information et anticipé les impacts de nos émissions. Depuis deux ans, nous n'avons plus reçu aucune interpellation. On connaît mieux la base du journalisme et on sait traiter les informations et les diffuser avec équilibre.

Au début, on réalisait des émissions avec tous les PMO selon leur thème. On prenait les avis des bénéficiaires et des experts. La population s'est sentie vraiment concernée par les sujets qui touchaient à tous les secteurs de la vie (les conflits, le foncier, les VSBG, la gouvernance locale, la gouvernance minière...) et notre radio a augmenté son audience. Nous recevons encore aujourd'hui des sms, des appels, des lettres écrites par les auditeurs qui apprécient les émissions et proposent de nouveaux sujets. Nous avons initié alors une émission propre intitulé « Baraza ya jamii » (le cadre de concertation du peuple) qui a pris le relais de « Pamoja kwa amani » qui a été introduit pour diffuser les informations relatives au PKA. A cause de cette continuité, les auditeurs ne se rendent pas compte que le projet a pris fin. »

Rapport Final

Malgré les résultats intéressants et positifs des interventions, cet enclavement a eu impact négatif sur le maintien dans le temps des résultats : selon des témoignages reçus à Mitego (l'équipe d'évaluation n'a pas pu se rendre elle-même à Burasi), les 45 agents de la police des frontières déployés à Burasi ont majoritairement fui le milieu à cause de son enclavement et du fait que leur salaire ne leur serait pas parvenu, ce qui est d'autant plus regrettable que ces agents ont été formés à Bunia et accompagnés ensuite par une équipe de coaching interne à la PNC sur les aspects opérationnels et d'organisation, gestion et contrôle interne. Le commissariat a quant à bien été construit et équipé (ordinateur, matériel de bureau, moto) : il fait office de bâtiment symbolisant l'autorité de l'Etat dans une zone enclavée et constitue une opportunité pour le développement à moyen et long terme de cette zone frontalière. Mais il n'est plus complètement opérationnel du fait qu'une partie importante des agents ont quitté leur poste, phénomène qui est relativement courant dans les zones enclavées en RDC.

En ce qui concerne l'équipement du sous-commissariat, des acteurs de Mitego ont néanmoins constaté que la jeep 4x4 n'est jamais arrivée ni à Burasi ni à Mitego mais qu'elle serait utilisée à Bunia par la hiérarchie de la PNC. Au moins une moto serait utilisée par la PNC de Boga. Ces limites aux interventions illustrent avant tout un manque d'appropriation de l'initiative par la hiérarchie provinciale et nationale de la PNC, alors même que OIM avait initié des contacts et discussions avec la hiérarchie de la PNC au niveau national pour obtenir des garanties en matière de déploiement des agents PNC, du paiement de leur salaire et de la bonne gestion du matériel doté au sous-commissariat de Burasi. Ces engagements ne semblent pas avoir été respectés par la hiérarchie de la police, ce qui illustre les défis relatifs à la stratégie Compact.

OIM a été attentif à l'intégration du genre dans ses interventions, mais s'est buté au fait que les femmes ne représentent que 10% du corps policier en RDC. Malgré cela, OIM a insisté pour que des femmes fassent parties des agents de police bénéficiaires des activités.

Analyse des données quantitatives

Les données quantitatives récoltées sur terrain sur les aspects sécuritaires sont positives, autant en ce qui concerne les FARDC que la PNC, ce qui doit être considéré comme un résultat important du projet étant donné la méfiance particulièrement forte qui prévalait entre civils et militaires avant le lancement du projet et en particulier avant le précantonnement du FRPI, comme en a témoigné l'analyse de contexte de début 2017 (CANa). Ainsi, 86% des répondants pensent que les FARDC assurent efficacement leur mission sécuritaire, chiffre qui monte à 90% pour les FARDC. Les répondants sont très largement d'avis que le comportement des militaires et policiers s'est amélioré au cours des trois dernières années, soit à plus de 80% pour chaque corps. Les populations se sentent très généralement en sécurité dans le Sud Irumu, à plus de 85% des répondants, un score qui ne pouvait pas être atteint il y a trois ans vu la situation sécuritaire qui prévalait en 2016. Cependant, une proportion importante des répondants se sent

Rapport Final

encore en insécurité en soirée et la nuit (une fois le soleil couché), soit plus de 30% d'entre eux. Enfin, presque 30% des répondants ont affirmé avoir été victimes dans l'année écoulée, ce qui montre que les problèmes de violence et d'insécurité sont loin d'être terminés dans le Sud Irumu, même s'ils ont pu nettement s'améliorer. Parmi ces 30% de victimes, près de la moitié a été violentée par un milicien. Une proportion encore importante, de 13%, a néanmoins été victime de violence par un agent de la PNC, mais seulement 4% par les FARDC. Si c'est globalement une image positive marquée de nettes améliorations sur les trois dernières années que les répondants ont donné de la situation sécuritaire et des services rendus par les FARDC et les PNC, des défis importants demeurent par rapport aux violences faites sur les civils.

Ces résultats quantitatifs ne montrent pas de variations très significatives sur le plan du genre. On peut noter que les scores sont légèrement plus faibles chez les femmes quand il convient de noter les performances des FARDC, essentiellement du fait qu'elles sont plus nombreuses à ne pas avoir d'avis sur la question. Ceci n'est pas le cas pour la PNC, où les scores attribués par les femmes et les hommes sont tout aussi positifs. Par contre, une proportion significativement moins importante de femmes a déclaré avoir été victime de violences au cours des douze derniers mois : soit 23% des femmes contre 35% des hommes. Il est fort possible que cette différence renvoie au problème de violences conjugales : 41% des femmes affirment avoir été victimes d'un civil (pour seulement 4% chez les hommes), et 34% d'entre elles d'un milicien.

Par contre, les résultats montrent des différences relativement significatives par rapport à l'âge des répondants, avec des scores moins bons chez les jeunes de 18 à 30 ans : ainsi, 12% des jeunes se sentent insécurisés en journée (contre seulement 6% chez les aînés) ; 34% des jeunes répondants se sentent insécurisés la nuit et en soirée (contre seulement 23% des aînés) ; est enfin, 34% des jeunes ont été victimes de violence dans l'année écoulée contre seulement 23% pour les autres adultes. Ces différences sont difficiles à expliquer, mais elles montrent assez clairement que les jeunes sont significativement plus victimes de l'insécurité ou du sentiment d'insécurité. Ces résultats peuvent s'interpréter de deux manières complémentaires : soit que les jeunes soient plus ciblés, soit que leur comportement soit plus à risque.

Les réponses relatives à la sécurité varient naturellement d'un site à l'autre étant donné les différences dans les dynamiques sécuritaires entre les sites. L'analyse des réponses est néanmoins surprenante : c'est par exemple à Gety, Bavi et Kasenyi que l'on enregistre les taux les plus importants de personnes victimes de violences sur les douze derniers mois, avec des taux entre 38 et 40%. Pourtant, c'est à Boga que le sentiment d'insécurité en soirée est le plus important, avec plus de 50% des répondants qui s'y sentent insécurisés, probablement à cause de la menace des attaques ADF dans la partie sud du Sud Irumu (notons que l'équipe d'évaluation n'a pas pu se rendre à Tchabi, zone la plus touchée par l'activisme des ADF). Tandis que c'est à Irumu que près de 30% des répondants se sentent insécurisés en journée, alors que tous les autres sites enregistrent des scores en dessous des 15%, à l'exception de Boga (avec 15%).

OS6 : Relance et réinsertion socio-économique et cohésion sociale

Budget⁸ :

- Mercy Corps : activités : 745 000 USD. (Budget total : 1 200 000 USD.)
- Caritas : activités : 359 000 USD
- ACIAR : activités : 180 000 USD

Total Budget activités (tous PMO) : 1 284 000 USD

Trois partenaires de mise en œuvre ont réalisé des interventions en matière de RRR et cohésion sociale dans le cadre du projet PKA au bénéfice des populations vulnérables du Sud Irumu, en suivant trois axes d'interventions. Mercy Corps a développé des AGR agricoles (agriculture, élevage et pêche) au profit des populations vulnérables, y inclus les jeunes et les femmes. Caritas a développé des AGR professionnelles au profit des jeunes (hommes et femmes) dans les filières de la menuiserie, mécanique, coupe-couture, coiffure, petit commerce, et informatique. Enfin, ACIAR a développé des Mutuelles de Solidarité (MUSO) pour favoriser l'accès à l'épargne et au micro-crédit. Les résultats atteints sont relativement positifs mais sont toutefois variables d'un partenaire à l'autre et d'une zone ou filière à l'autre. Un échec notable des interventions a été remarqué par l'équipe d'évaluation en ce qui concerne la filière élevage par Mercy Corps.

Outre l'objectif de relance économique et de renforcement de la résilience des populations vulnérables, les interventions se fixaient aussi un objectif de renforcement de la cohésion sociale et favorisant le développement d'activités socio-économiques entre membres de différentes communautés ethniques, notamment chez les jeunes.

Les AGR agricoles

Les interventions de Mercy Corps en matière d'AGR agricoles ont rencontré certains résultats intéressants dont les bénéficiaires ont pu témoigner, notamment l'introduction de variétés de manioc et autres cultures (maïs, haricots, arachides) à plus haut rendement ainsi que l'introduction de cultures maraichères. Ces appuis agricoles ont permis une augmentation des rendements agricoles pour les bénéficiaires, ce qui constitue un point de satisfaction important pour les bénéficiaires.

Des formations et renforcements de capacités sur les bonnes pratiques agricoles, notamment avec les champs écoles paysans, ont été dispensé aux bénéficiaires. Seize groupements agricoles et trois groupements de pêche ont été installés par MC, pour un total de 1318

⁸ Pour les montants et budgets détaillés pour chaque activité et partenaire, voir le rapport financier final en annexe.

Rapport Final

bénéficiaires directs. 42 parcelles collectives ont été enregistrées par MC au profit des agriculteurs et éleveurs ne disposant pas de terres, notamment dans l'objectif de diminuer les conflits entre éleveurs et agriculteurs.

Un nombre supplémentaire de femmes victimes de violences sexuelles et référées par COOPI (dans le cadre de l'OS7) a été ciblé à travers des activités de salaison du poisson à Kasenyi dans la filière pêche. Ainsi, 114 femmes ont été ajoutées dans cette filière salaison du poisson parmi les bénéficiaires, ce qui constitue toutefois moins de 10% des bénéficiaires, ce qui est particulièrement faible, et ne concerne encore que la zone de Kasenyi. En outre, la visibilité de cette activité de salaison était inexistante lors de l'évaluation sur terrain : l'équipe d'évaluation n'a pas réussi à trouver les femmes concernées et le chef de la cité de Kasenyi ignorait l'existence de cette activité. Il y a donc lieu de douter de la pérennisation de cette AGR de salaison de poissons au bénéfice des femmes. Enfin, Mercy Corps n'a pas pu donner de chiffres pour les femmes bénéficiaires de différentes AGR de l'OS6 (et ces chiffres ne figurent pas dans le rapport final du projet). Notons aussi que Mercy Corps (MC) a collaboré avec les services provinciaux de l'IPAPEL (agriculture, pêche et élevage) pour la mise en œuvre des interventions.

Malgré ces résultats, Mercy Corps a rencontré de **nombreuses limites** dans ses interventions, de sorte que des **questions sérieuses sur le professionnalisme de l'organisation** ont été soulevées par certains bénéficiaires et acteurs locaux étant donné les **faiblesses constatées** dans la mise en œuvre des interventions. On note en particulier :

- **l'échec complet des AGR d'élevage** : huit des neuf vaches de race améliorée sont décédées dans les jours qui ont suivi leur remise aux bénéficiaires. Trois stations de monte avait été construites et aménagées par MC et chaque station devait être dotée de trois vaches de race améliorée afin que les éleveurs puissent bénéficier de vaches hybrides produisant plus de lait et de viande que les vaches locales. On peut en premier lieu questionner le nombre si réduit de vaches de race améliorée quand on connaît les besoins qui peuvent exister dans le monde de l'élevage (les éleveurs réclament par exemple 20 000 têtes de bétail qui leur auraient été pillées au fil des années par les miliciens du FRPI). Neuf vaches améliorées seraient difficilement susceptibles d'avoir un impact important pour la zone du Sud Irumu, et ce alors même que Mercy Corps affichait des objectifs particulièrement ambitieux en matière d'élevage dans la proposition de projet, faisant par exemple référence au Bureau Projet Ituri des années 1980⁹. En deuxième lieu, la mauvaise gestion technique de MC de l'introduction de ces vaches de race améliorée est en grande partie responsable de l'échec de l'activité : aucune prise en charge vétérinaire pour ces vaches n'était prévue à leur arrivée dans la zone alors que les vaches étaient affaiblies par le voyage depuis l'Ouganda, et qu'il est connu que les races améliorées sont fragiles et ont des difficultés d'acclimatation. Par ailleurs, les vaches ont été transportées par véhicules alors que cela est déconseillé. L'échec de cette activité a créé des

⁹ Le BPI, financé par la coopération canadienne, a visé à développer l'élevage en Ituri dans les années 80'. Il a rencontré un succès si important que le projet a durablement renforcé les clivages entre éleveurs et agriculteurs en Ituri en favorisant les premiers au détriment des seconds.

Rapport Final

tensions au niveau local, de sorte que les bénéficiaires ont stigmatisé et rejeté l'ensemble des partenaires du projet PKA. La MONUSCO (SSU) a témoigné avoir elle-même été prise à partie lors d'une descente sur terrain par les bénéficiaires. Dans le Sud Irumu, les filières d'élevage et agriculture recoupent largement les clivage ethniques : l'échec des interventions dans la filière élevage a pu être interprété par certains bénéficiaires comme une volonté d'exclure les bénéficiaires Hema du projet. Les **risques que cet échec ont fait porter sur l'ensemble du consortium et sur les tensions locales** (dans une perspective Do No Harm) sont particulièrement négatifs.

- Certaines **interventions non réalisées**, ou des interventions pour lesquelles des **difficultés importantes** ont été relevées :
 - Une distribution tardive des semences agricoles qui n'a pas permis de suivre la calendrier cultural la première année du projet et a eu un impact négatif sur les rendements agricoles des bénéficiaires.
 - MC a enregistré 42 parcelles collectives pour accueillir des agriculteurs et éleveurs sans terres ou pâturages, alors que 80 parcelles avaient été prévues initialement par le projet.
 - Les groupements agricoles n'ont par ailleurs pas toujours bénéficié de conventions écrites pour les terrains prêtés ou cédés par des tiers ce qui a déstabilisé les activités de ces groupements dans certains villages ;
 - Du matériel de pêche inadapté selon les bénéficiaires des AGR pêche (selon le rapport de suivi du ST) ;
- Des questionnements autour de la transparence dans la gestion des interventions et des sous-traitants sur terrain par le staff Mercy Corps :
 - Certains prestataires contractés par MC pour la construction et l'aménagement des stations de monte réclament jusqu'aujourd'hui des montants impayés pour le travail réalisé à Gety. Alors qu'un premier ingénieur contracté par MC a fait un travail qui nécessitait des améliorations, les maçons et autres travailleurs utilisés comme prestataires pour corriger le travail ne semblent pas avoir été rémunérés comme convenu par MC. Un autre prestataire de MC chargé du suivi des interventions dans les filières d'élevage et d'agriculture étaient sous-payés par leur organisation (90 USD mensuel à la place des 240 USD prévus) et n'ont pas été payés pour les 5 derniers mois du projet. Bien que ces animateurs locaux ne soient pas directement des agents de MC, la responsabilité de MC est engagée par rapport au respect des clauses contractuelles par ses prestataires locaux. Ces travailleurs réclament toujours des montants et ont exprimé leur colère vis-à-vis de MC à l'équipe d'évaluation, en particulier sur l'axe Gety - Boga.
 - Selon le rapport de suivi des activités du ST, une moto dotée aux agronomes pour le suivi des activités a été reprise par le partenaire.

Rapport Final

- La création de conflits et de tensions au niveau local suite à la mauvaise gestion des interventions, et ce en contradiction du respect du principe de Do No Harm auquel les organisations actives dans le secteur de la paix et de la stabilisation doivent se soumettre ;
- Des incertitudes sur le plan du genre : en dehors des 114 femmes bénéficiaires de la filière poisson salée référées par COOPI à Kasenyi, MC n'a pas pu fournir de chiffres sur le nombre de bénéficiaires femmes dans les interventions liées aux AGR.
- Le manque de transparence de MC vis-à-vis du secrétariat technique : Mercy Corps n'a pas directement communiqué au secrétariat technique les plaintes écrites adressées par les bénéficiaires suite à l'échec dans la mise en oeuvre des interventions de la filière élevage.

En conclusion, l'évaluation des interventions de Mercy Corps est négative et ne justifie pas le budget d'un million de USD alloué à ce partenaire, dont le manque de professionnalisme a été patent, les résultats bien en deçà des objectifs annoncés, et qui plus est a mis à risque la notoriété et l'intégrité du projet en lui-même en provoquant des tensions locales. Il semble clair à l'équipe d'évaluation que Mercy Corps s'est improvisé dans un domaine d'intervention (agriculture et élevage) pour lequel son expertise est inexistante ce qui explique l'amateurisme des animateurs qui ont géré les filières d'élevage et d'agriculture.

Les AGR professionnelles (non agricoles)

Caritas a mis en œuvre des AGR professionnelles (non agricoles) collectives dans les sept ETD du Sud Irumu, à travers la formation de 560 jeunes vulnérables ou à risque, la création de cinq centres de formations locaux avec l'aide d'artisans locaux et la création de 38 groupements économiques (micro-entreprises) dans lesquels les groupes de jeunes sont organisés autour d'une activité et d'un maître d'apprentissage. Au préalable, Caritas a effectué une étude de marché afin d'orienter les jeunes dans leurs choix. Les filières sélectionnées ont concerné la menuiserie, la mécanique, la coupe-couture, la coiffure et esthétique, l'informatique et le commerce.

L'équipe d'évaluation a observé des résultats positifs et intéressants sur le terrain auprès de différents bénéficiaires dans les différents sites évalués. Les AGR sont opérationnelles et bien appropriées par les bénéficiaires qui ont dans certains cas décidé d'initier leur AGR sur base individuelle et de quitter leur groupement économique. Les formateurs et maîtres artisans des jeunes ont témoigné de nombreux cas de succès et de poursuite du développement économique de leur activité. Dans certains cas, les groupements économiques ont réinvesti les bénéfices de leur activité pour des achats de matériel dans les cas où le matériel doté par le projet s'avérait insuffisant pour occuper tous les membres du groupements, comme ce fut par exemple observé dans le cas d'un atelier de couture à Boga où les femmes ont acheté des machines à coudre supplémentaires avec les bénéfices tirés de la vente des machines de broderie. La stratégie d'accompagnement et d'apprentissage développée par Caritas, qui voyait les jeunes rassemblés autour d'un maître artisan / formateur au sein d'un atelier local pour la mise en pratique du contenu des formations à travers un noviciat ou stage. Cette stratégie a permis de capitaliser sur

Témoignage d'une femme bénéficiaire de la filière coupe-couture à Boga

« Je m'appelle G. et suis originaire du Territoire de Djugu. J'ai arrêté mes études en 2^{ème} année secondaire pour me marier. J'étais alors âgée de 16 ans. Mal soignée par mon mari, j'ai abandonné le foyer à l'âge de 19 ans, pour me réfugier ici à Boga. Sans travail et sans revenu, je dépendais de ma famille d'accueil pour nourrir mes deux enfants. Lorsque j'ai été sélectionnée par le projet PKA, avec d'autres filles qui avaient des problèmes analogues aux miens, j'ai choisi la coupe-couture comme métier à apprendre. Ici à Boga, trois groupes d'apprenants ont été constitués : Boga-Kinyanjonjo, Boga-Centre, Boga-Mission. Ces groupes ont été structurés selon les affinités de proximité (même village) mais en intégrant toutes les communautés ethniques. Notre groupe compte des Ngiti, des Gegere (comme moi), des Banyabwisha, des Hema.

Notre groupe a reçu 8 machines pour l'apprentissage, à raison de 2 machines pour 8 personnes. Nous avons suivi la formation pendant six mois. Sur les 50 apprenants, 25 personnes savent déjà coudre. Puisque le projet a pris fin, ceux qui n'ont pas encore réussi à coudre se sont arrangés avec le maître pour continuer l'apprentissage en payant eux-mêmes les frais supplémentaires. A la fin du projet, notre groupe a reçu un kit pour le démarrage de notre AGR collective. Il est constitué d'une machine zigzag, une petite surfileuse et un groupe électrogène en plus des machines reçues pour la formation. Nous avons préféré associer à notre AGR un maître-tailleur plus expérimenté pour bien manier ces machines de spécialité.

Moi, je sais déjà coudre et je gagne ma vie. Je ne suis plus une fille-mère vulnérable et dépendante. Je commence aussi à former des novices. Mes deux premiers élèves sont déjà sur une bonne voie. Comme le nombre de machines est insuffisant, nous avons décidé de créer une petite caisse mutuelle. Avec l'épargne constituée, nous venons de payer une machine supplémentaire. Notre objectif c'est de payer autant de machines qu'il y a des membres. Chacun devra avoir sa machine, c'est seulement la surfileuse, le moteur et le zigzag qui resteront des biens du groupe. »

les capacités existantes au sein du tissu socio-économique local, en mobilisant les artisans locaux bien implantés et connaissant leur métier. Caritas avait d'ailleurs développé l'ambition de transformer les cinq centres de formation temporaire créés par le projet en centres de formation permanent, ce qui n'a pas pu être réalisé avec les cinq centres de formation mais bien avec deux d'entre eux, à Gety (atelier de menuiserie) et à Ofayi.

Sur le plan du genre, il est à noter une prise en compte positive par Caritas : selon les données reprises dans le rapport final du projet, on compterait 299 bénéficiaires femmes sur les 560 ciblés, donc un peu plus de 50% des bénéficiaires.

Malgré ces résultats intéressants, certaines limites ont été observées par l'équipe d'évaluation :

- Le rapport de suivi des activités du ST relève le manque de staff attribué au suivi des activités par Caritas, avec seulement un animateur pour couvrir les sept ETD ciblées.
- suite à une erreur de budgétisation, Caritas a dû raccourcir le temps de formation des jeunes de quatre mois à trois mois et demi, créant ainsi des frustrations au sein des bénéficiaires. Selon le rapport de suivi des activités du STP, les bénéficiaires ont donné des témoignages négatifs sur la qualité des formations, qu'ils ont estimé être au rabais et superficielles.

Rapport Final

- Les regroupements d'AGR ont été établis dans le courant de la seconde année du projet, ce qui n'a pas permis de dégager un temps d'accompagnement suffisant des jeunes bénéficiaires dans le développement de leur AGR. Cette faiblesse a toutefois été atténuée par le recours à des maîtres-formateurs locaux, qui peuvent continuer à conseiller et encadrer les jeunes après la fin du projet.
- Les résultats n'ont pas été positifs à Kasenyi, où une partie importante du matériel doté aux AGR semble avoir été détournée par d'anciens animateurs du projet, de sorte que les autorités locales ont jugé utiles de saisir le matériel restant afin de prévenir qu'il soit lui aussi détourné et privatisé par certains individus. Une moto a ainsi été détournée par un animateur chargé de formation, tandis que les filières informatique et coupe-couture ont été mises à l'arrêt par les autorités locales qui gardent désormais le matériel au niveau du secteur. Sur une autre note, les membres de l'AGR collective de commerce de poisson ciblant des femmes à Kasenyi ont préféré gérer leur AGR sur base individuelle et se sont réparties l'argent entre elles pour ce faire.
- Enfin, on peut encore noter le nombre très réduit de bénéficiaires prévus par le projet (moins de 600) dans une zone où l'ampleur des besoins socio-économiques de la jeunesse est énorme du fait du manque d'emploi et d'opportunités économiques.

L'accès au micro-crédit (Mutuelles de Solidarité, MUSO)

Le partenaire ACIAR a mis en place, financé et accompagné soixante-dix MUSO (avec approximativement 25 membres par MUSO, soit un total de 1750 bénéficiaires) dans les sept ETD ciblées par le projet dans l'objectif de renforcer l'accès à l'épargne et au micro-crédit pour les membres. Une MUSO est en effet un groupe de personnes qui épargnent et cotisent ensemble et redistribue une partie des montants cotisés sous forme de crédits remboursables à ses membres. Un montant de 27 000 USD a ainsi été investis dans les soixante MUSO créées, soit un montant qui permet de renforcer les capacités de financement de la MUSO mais aussi de motiver les membres à cotiser eux-mêmes et s'approprier la structure. ACIAR bénéficie d'une longue expérience de plus de dix ans dans la mise en place des MUSO en différents territoires de l'Ituri.

L'équipe d'évaluation a pu constater sur terrain les résultats particulièrement positifs engrangés par les MUSO : celles-ci sont toujours opérationnelles, semblent efficacement gérées et sont l'objet d'une forte appropriation par les membres qui ont partagé de nombreuses histoires de succès et témoignages positifs sur les apports dont ils bénéficient à travers leur MUSO. Les MUSO permettent en effet aux membres d'accéder à un petit crédit afin d'initier, développer ou renforcer des petites activités socio-économiques (petit commerce, élevage, agriculture, etc) qui seraient difficilement réalisables sans ce petit coup de pouce aux bénéficiaires. De nombreux témoignages ont ainsi montré à l'équipe d'évaluation comment des bénéficiaires ont pu développer des AGR grâce au crédit de leur MUSO. Le système de MUSO fonctionne particulièrement bien et est attrayant pour les membres des communautés, de sorte que plusieurs MUSO ont été créées sur initiatives locales, sur base du modèle fourni par ACIAR et avec l'aide

Rapport Final

des membres des MUSO établies par ACIAR. A titre d'exemples, les membres de la communauté Banyabwisha installés dans la zone de Boga et Tchabi ont créé quatre MUSO de leur propre initiative. Leur possible intégration future dans un groupement de MUSO avec des MUSO établies à Boga et Tchabi constituerait une opportunité pour construire des liens de solidarité entre ces communautés.

Les formations et l'accompagnement par ACIAR ont permis un très bon ancrage et une réelle appropriation des MUSO. Grâce à ces formations et à l'accompagnement d'ACIAR, la gestion interne semble démocratique et transparente, des critères de durabilité particulièrement importants pour éviter que les caisses des MUSO ne soient détournées par certains individus. Des coaches locaux ont par ailleurs été désignés afin de pérenniser l'accompagnement des MUSO et groupements de MUSO après la fin du projet.

Au-delà de leur aspect économique, les MUSO servent aussi de caisse d'entraide entre membres lorsque certains font face à des difficultés personnelles (maladie, décès d'un parent, etc). Il s'agit donc aussi d'instruments favorisant la cohésion sociale au niveau local. Enfin les MUSO constituent aussi un instrument important de promotion du genre, puisque de nombreuses femmes comptent parmi les membres et bénéficient d'un meilleur accès au crédit. Les femmes sont en effet souvent majoritaires dans les MUSO et sont aussi actives dans les comités de gestion interne des MUSO.

La stratégie des regroupements de MUSO adoptée par ACIAR une fois les MUSO bien établies a aussi constitué un incitatif pour la bonne gestion de celles-ci par les membres : les MUSO qui se voyaient ainsi rassemblées dans un regroupement bénéficiaient en effet de fonds supplémentaires pour alimenter leurs caisses. Cinq regroupements ont été établis à Ofayi / Idohu, Gety, Boga, Tchabi et Kasenyi. Ces regroupements de MUSO renforcent davantage aussi l'aspect de cohésion sociale des MUSO : en effet, mettant ensemble des réseaux plus larges de membres, ils permettent à des membres de différents villages, et donc de différentes communautés ethniques, de s'entraider financièrement en cas de besoin. Cet aspect de solidarité intercommunautaire est particulièrement notable avec les groupements de MUSO de Boga et Kasenyi.

Enfin, les cinq bureaux construits par ACIAR pour les ILP bénéficient aussi aux MUSO, qui ont le droit d'y faire leurs réunions. Les MUSO ont aussi été dotées en AGR afin d'assurer leur pérennisation.

L'équipe d'évaluation n'a pas relevé de faiblesse majeure dans la mise en œuvre des activités liées aux MUSO par ACIAR. Tous les témoignages récoltés auprès des bénéficiaires ont été positifs. On peut simplement mentionner les difficultés rencontrées dans la construction des bureaux des ILP (qui sont aussi utilisés par les MUSO), mais cela a déjà été relevé plus haut. Un rapport de suivi du ST note que les groupements de MUSO ont été refinancés deux semaines

Rapport Final

avant la fin du projet, ce qui n'a pas permis un accompagnement suffisant de ces groupements, en particulier du fait que de tels financements provoquent souvent des tensions internes. L'équipe d'évaluation n'a toutefois constaté aucune difficulté rencontrée par les groupements de MUSO relatifs à cette crainte. En outre, la présence continue d'ACIAR dans la zone pour d'autres projets permet à l'organisation de continuer de faire un certain suivi et accompagnement des MUSO qui en ont besoin. Une autre limite que l'on peut néanmoins relever concerne le nombre relativement restreint de bénéficiaires, soit approximativement 1750, dans une zone particulièrement vaste où l'accès au micro-crédit est essentiel pour le renforcement de la résilience des populations vulnérables et le développement économique local. Cette limite est liée aux moyens limités du projet plus qu'aux interventions d'ACIAR.

Données quantitatives sur la réinsertion socio-économique et la cohésion sociale

Les résultats des données quantitatives récoltées au sujet de la résilience socio-économique montrent clairement que le contexte du Sud Irumu reste largement marqué par une grande vulnérabilité sur le plan socio-économique. Malgré les acquis des interventions du projet PKA en la matière, ces interventions n'avaient bien entendu pas l'ampleur et l'étendue suffisante pour obtenir des effets d'entraînement suffisants pour un changement en profondeur de ce contexte socio-économique morose. Ce n'était pas non plus l'ambition du projet PKA.

Les chiffres sont parlants à ce propos : de manière globale (tous sites confondus), plus de 70% des personnes sondées pensent que la population du Sud Irumu est vulnérable sur le plan socio-économique. Près de la moitié des sondés (46%) affirment que la population n'a pas facilement accès à une source de revenu, et ce pourcentage passe à 50% pour ce qui concerne l'accès des jeunes à une AGR. Les scores sont relativement similaires entre hommes et femmes pour ces questions, bien que les scores soient légèrement plus mauvais chez les femmes, qui sont par exemple 76% à penser que la population est vulnérable (contre 70% chez les hommes). On observe quelques disparités géographiques sur le plan des réponses liées à la vulnérabilité socio-économique : ainsi Bogoro est le seul site où plus de 85% des répondants pensent que la population est vulnérable (suit ensuite Boga avec 80%) tandis qu'ils sont seulement 55% à penser de même à Kasenyi, qui enregistre le score le moins négatif.

Les réponses sont beaucoup plus positives en ce qui concerne la cohésion sociale et les relations entre membres des différentes communautés ethniques. La vaste majorité des répondants (soit 85%) pensent qu'il y a une bonne entente au sein de la population dans leur chefferie ; mais ce score très positif retombe toutefois à 57% lorsque se pose la question de la bonne entente entre communautés ethniques différentes. Toutefois, 88% des répondants se sentent confortables de mener des activités avec des membres d'autres communautés. Seuls 17% des répondants pensent qu'il y a beaucoup de conflits au sein de la population. Les conflits fonciers sont considérés les plus graves, avec 52% qui les considèrent graves, contre seulement 36% pour les

Rapport Final

conflits interethniques. Enfin, 77% des répondants pensent qu'il est facile de résoudre pacifiquement les conflits lorsqu'ils surviennent.

OS7 : Lutte contre les SGBV et promotion du genre

Budget¹⁰ : total : 580 000 USD. Budget activités : 348 000 USD. Partenaire : COOPI.

Dans le cadre de l'OS7, COOPI a mis en œuvre une approche holistique de lutte contre les SGBV en travaillant à la fois sur la promotion de normes culturelles plus favorables au genre avec un axe d'intervention de Communication pour le Changement des Comportements (CCC), sur l'assistance psycho-sociale, médicale et juridique des femmes victimes de violences sexuelles, ainsi qu'en référant les victimes aux partenaires de l'OS6, et en particulier Mercy Corps, pour une assistance socio-économique. Les interventions ont été menées dans 15 groupements : tous les groupements des sept chefferies n'ont pas pu être ciblés à cause de l'insécurité, du manque d'accès ou du manque de moyens. C'est par exemple le cas de Bavi, une zone minière où les violences basées sur le genre sont pourtant importantes.

Communication pour le Changement des Comportements

En ce qui concerne la CCC, COOPI a développé plusieurs stratégies d'intervention en fonction des différents groupes d'acteurs et couches de populations à cibler. Un système de sensibilisation a été mis en place en partenariat avec des associations locales de femmes mais aussi des groupes d'hommes (au nombre de 15) et des leaders communautaires, tous formés pour mener des sensibilisations. Les autorités locales ont elles aussi été impliquées dans les formations, tandis que les OPJ ont été formés de manière ciblée et spécifique par des experts Genre de la PNC. COOPI a aussi adapté ses interventions à l'évolution du contexte : lorsqu'une vague importante de viols par des miliciens a eu lieu dans le courant du projet, COOPI a organisé une formation des officiers du FRPI sur la lutte contre les SGBV et la promotion du genre, ce qui a permis de diminuer les violences sexuelles commises par les miliciens. De manière complémentaire à cette formation vers le FRPI, ACIAR a aussi été contacté dans le cadre de l'OS1 pour faire la mise en contact avec les officiers du FRPI et mener un plaidoyer à leur niveau, tandis que des contacts avec la MONUSCO ont permis de renforcer les patrouilles des casques bleus dans les zones concernées.

COOPI a aussi ciblé le milieu scolaire de manière spécifique, avec la mise en place des brigades scolaires dans certaines écoles : composée de six élèves (trois garçons et trois filles) membres du « gouvernement scolaire », ces brigades ont été dynamiques dans la sensibilisation en milieu scolaire ainsi que dans la dénonciation des cas de violences sexuelles sur les élèves, que ce soit

¹⁰ Pour les montants et budgets détaillés pour chaque activité et partenaire, voir le rapport financier final en annexe.

Rapport Final

en milieu scolaire ou en milieu extra-scolaire. Un cas d'abus sur une mineure par un agent de l'ANR a ainsi été dénoncé par une de ces brigades scolaires.

Enfin, en complément à ces activités, des séances de projection de films et de théâtres participatifs ont été menées au profit des communautés, ainsi que dans les écoles ciblées par les interventions.

Les interventions de CCC, en particulier avec les groupes d'hommes et vers les leaders communautaires et coutumiers, ont selon COOPI permis de diminuer le phénomène de mariages précoces (mariages de filles mineures) qui poussent les filles à abandonner leur scolarité. En plus de cela, quelques 452 filles mineures ont été référées aux structures de santé partenaires pour un suivi médical.

Assistance psycho-sociale, médicale et socio-économique

Des partenariats avec les associations de femmes et maisons de femmes locales ont permis d'encadrer les femmes victimes sur le plan psychologique et social, en leur offrant une écoute attentive et un cadre de dialogue et d'échange social bienvenu pour les victimes. Les assistantes psycho-sociales ont ainsi entendu pas moins de 2229 cas de femmes déclarant avoir été victimes, dont 611 cas qui ont pu être confirmés comme des cas réels de violences sexuelles et référés / encadrés au niveau médical, juridique et économique. Ces 611 cas ont par exemple été pris en charges sur le plan médical par les structures de la zone de santé après un protocole d'accord signé entre COOPI et la zone de santé.

Les interventions ont aussi offert une réinsertion sociale aux femmes victimes à travers les maisons des femmes, avec des formations en coupe-couture et broderie, foyers améliorés, ou en alphabétisation. Les maisons de femmes ont pour ce faire été dotées en matériel par le projet, mais les moyens ont été insuffisants pour fournir des kits de réinsertion aux victimes elles-mêmes. Les femmes victimes ont plutôt été référées à Mercy Corps pour que MC puisse les intégrer dans les AGR collectives mises en œuvre dans le cadre de l'OS6. C'est de cette manière que MC a réalloué des fonds pour la filière poisson salé à Kasenyi au bénéfice des femmes victimes. Toutefois, on ignore comment MC a intégré les femmes victimes dans les AGR dans les autres zones, et ce d'autant plus que les performances de MC dans la mise en œuvre de ces interventions d'AGR ont été faibles.

Les fille mineures ont aussi bénéficié d'une réinsertion scolaire à travers la prise en charge d'une partie de leurs frais de scolarisation par COOPI. 240 enfants mineurs ont ainsi pu être réinsérés sur le plan scolaire. Les frais prévus pour cette réinsertion (soit de 25 USD pour l'année scolaire) furent toutefois insuffisants et COOPI a du négocier avec les parents pour que ces derniers puissent pourvoir aux frais supplémentaires.

Rapport Final

Assistance juridique

Sur le volet de l'assistance juridique, 159 victimes ont été assistées et reçues par le Tribunal de Grande Instance de Bunia pour déposer leur plainte. 88 de ces cas ont été jugés durant le projet (chiffres fournis par COOPI). Deux audiences foraines ont été organisées en collaboration avec les autorités judiciaires compétentes à Kasenyi et Komanda, dans l'objectif de lutter contre l'impunité et de dissuader les auteurs de troubles. L'aspect instructif et pédagogique de ces audiences foraines est particulièrement important pour les communautés locales.

Difficultés et limites rencontrées

Bien que COOPI ait été loué par différents acteurs et parties prenantes pour le professionnalisme et le sérieux de ses interventions, certaines difficultés et limites ont été rencontrées par COOPI dans la mise en œuvre de ces interventions :

- Limites de moyens : COOPI a reconnu avoir manqué de moyens pour mener des interventions suffisantes face à l'ampleur des besoins en matière de lutte contre les SGBV dans la zone du Sud Irumu. COOPI n'a pu cibler que 15 groupements et certains groupements clés pour le secteur des SGBV n'ont pas pu être ciblés à cause de l'insécurité (le cas par exemple de Bavi).
- L'encadrement juridique des victimes et les interventions en matière de lutte contre l'impunité se sont heurtées au problème de manque structurel de moyens au niveau de la PNC pour le transfert des prévenus vers le parquet de Bunia. Mais aussi, il semble que certains commissaires de la PNC, notamment à Boga, aient cherché à marchander auprès de COOPI des interventions qui entrent dans le cadre de leur mandat, tels que le transfert des prévenus vers les instances judiciaires (parquet).
- Un autre problème qui s'est posé sur le plan de l'assistance juridique est celui relatif au transport des victimes vers le parquet pour y déposer plainte formellement dans les 48 heures. Du fait du manque de moyens des victimes pour se déplacer jusqu'à Bunia, le parquet a dans certains cas libéré des prévenus du fait de l'absence de plaintes enregistrées à leur niveau (et ce malgré qu'une plainte ait été enregistrée localement au niveau de la PNC). Les présumés coupables ont parfois pu revenir menacer les victimes, dont certaines ont dû être délocalisées par COOPI. Ces deux dernières limites renvoient notamment à la stratégie Compact et à l'engagement des autorités (ici policières et judiciaires) à jouer leur rôle de manière efficace pour permettre un meilleur accès à la justice aux victimes de SGBV.
- Enfin, le référencement pour l'assistance en AGR s'est avéré être insuffisant pour une bonne réinsertion des femmes victimes. Le projet aurait dû prévoir plus de moyens pour une meilleure assistance socio-économique des victimes tout en évitant le recours au référencement, qui n'est pas de nature à rassurer les victimes sur le plan du respect de la confidentialité et de leur anonymat, voire de leur protection.

Données quantitatives sur le genre

Rapport Final

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les **données quantitatives récoltées sur la question du genre sont positives** dans le Sud Irumu. Cela se constate de manière générale mais aussi tant au niveau des hommes que des femmes, bien que les femmes soient un peu moins positives sur la place de la femme dans la communauté que les hommes, avec des différences de l'ordre de 10% entre les répondants hommes et femmes. Ainsi, là où 85% des hommes pensent que le rôle de la femme est valorisée au sein de la communauté, les femmes sont 75% à être du même avis, tandis que 21% d'entre elles pensent que ce n'est toujours pas le cas. 86% des femmes interrogées pensent que les femmes ont facilement accès à la terre (ce score monte à 95% chez les répondants hommes).

Malgré ces résultats positifs, les **défis en matière de genre demeurent importants** dans la zone : on trouve encore 26%, soit un quart des femmes qui pensent que les femmes souffrent de discrimination sur base du genre (ce pourcentage descend à 17% lorsque ce sont les hommes qui répondent). Plus d'un tiers des femmes (36%) pensent que les femmes ont encore difficilement accès à une AGR, là où (étrangement) 45% des hommes pensent qu'il est difficile pour une femme d'accéder à une AGR, soit de 10% de plus que les répondants de sexe féminin. Seulement 45% des femmes pensent au contraire avoir facilement accès à une AGR. Enfin, autre score relativement négatif, seule la moitié des femmes interrogée pense qu'il y a peu de violences sexuelles dans le Sud Irumu : elles sont au contraire 9% à penser qu'il y en a beaucoup, et un quart à penser qu'il y en a encore suffisamment (ni peu ni beaucoup).

La question de la scolarisation des filles ne semblent pas être un problème dans le Sud Irumu : plus de 80% des femmes (et 90% des hommes) estiment que les filles ont facilement accès à l'école.

Bien que les réponses sont généralement positives dans les différents sites rencontrés, on observe quelques différences d'un site à l'autre dans les réponses accordées à la question du genre. Ainsi par exemple, encore un quart (ou presque) des répondants de Gety et Boga ne pensent pas que le rôle de la femme est valorisée dans la communauté, soit les deux sites qui enregistrent les plus mauvais score à cette question. Seulement 28 et 30% des répondants de Bogoro et Gety (respectivement) pensent que les femmes ont facilement accès à une AGR, ce qui constituent les plus mauvais scores à cette question, alors qu'ils sont respectivement 70% à Boga et 61% à Irumu. Enfin, plus d'un tiers des répondants de Ofayi et Idohu et un quart des répondants de Gety et Boga pensent que les femmes continuent de souffrir de discrimination sur base du genre. Selon les réponses des personnes enquêtées, il semble que la place de la femme et les discriminations de genre restent plus problématique dans les zones de Gety, et dans une moindre mesure Boga.

Rapport Final

Il est toutefois difficile de tirer des conclusions sur les activités du projet PKA à partir de ces données statistiques, vu les nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte dans les questions de genre et de SGBV. Il nous semble toutefois très clair que les réponses positives sont en grande partie dues aux changements significatifs de l'évolution sécuritaire du Sud Irumu avec le précantonnement des miliciens FRPI. Les interventions de COOPI ont certainement elles aussi joué un rôle, bien que dans une moindre mesure vu l'insuffisance de moyens du projet pour mettre en œuvre des interventions de grande ampleur sur cet OS.

Durabilité des interventions et des résultats

Il est difficile pour un projet de seulement 24 mois (+ 6 mois) d'avoir l'ambition atteindre des résultats et impacts réellement durables dans le temps, en particulier sur des problématiques aussi complexes (et historiquement enracinées) comme celles sur lesquelles le projet PKA a cherché à travailler. Malgré ce défi inhérent au projet PKA du fait de son manque de durée, les PMO se sont généralement montrés attentifs à la question de la durabilité. Cette attention s'est traduite par le fait de chercher à renforcer les structures locales ou à collaborer avec des structures déjà existantes ou des structures étatiques (comme la CFI). Les PMO ont ainsi travaillé avec les associations locales (de femmes en particulier pour l'OS7) ; avec des structures locales comme les ILP qui avaient été déjà implantées dans la zone il y a plusieurs années (OS1) ; avec la CFI qui est une structure étatique provinciale qui n'avait pas encore d'antennes locales et dont la durabilité et l'effectivité de ces antennes dans le temps dépend désormais de leur bonne appropriation par le niveau provincial (et aussi à la question du budget de la CFI accordé par le gouvernement provincial) ; avec des coopératives minières déjà existantes ; avec différents services étatiques et administratifs tels que l'administration des chefferies (ETD), la police et les FARDC à travers par exemple les CLSP ou les CLPD. Toutes ces structures pré-existaient en grande partie au projet, ou ont été établies dans des cadres institutionnels pré-existant au projet, ce qui signifie qu'elles devraient perdurer au-delà du projet. En outre, beaucoup de ces structures ont été dotées en AGR afin de dégager des moyens de fonctionnement de manière durable.

Malgré cette attention à la durabilité des interventions, nous avons relevé différents défis en termes de durabilité dans les différents OS (cf partie précédente). Nous pouvons résumer ces défis de manière transversale de la façon suivante :

- un **manque de temps et de moyens suffisants pour l'accompagnement des structures locales partenaires du projet**, qui est dû d'une part à la courte durée du projet mais aussi aux nombreux retards accumulés par les PMO dans presque tous les OS. Le gros des interventions et des soutiens aux structures locales ont été réalisés dans les douze voire les six derniers mois du projet, ce qui n'a généralement pas permis un accompagnement suffisant de ces structures. Il en est ainsi pour la coopérative minière, dotée en équipement après la fin du projet, les groupements de MUSO qui ont été refinancés à la fin du projet ; les ILP, MUSO et antennes de la CFI qui ont reçu leurs bureaux et dotation en AGR à la fin du projet. En ce qui

Rapport Final

concerne les AGR dont les structures locales ont été dotées pour leur enracinement local, celles-ci sont jugées comme insuffisantes par les animateurs locaux de ces structures, de sorte qu'elles ne peuvent pas continuer à travailler avec le même dynamisme que durant la période de projet. Pour ce qui est encore de l'intervention bénévole de certains acteurs et leaders locaux comme dans les groupes d'hommes en matière de CCC et autres pour le genre, cela ne semble pas constituer une stratégie durable d'engagement de ces acteurs locaux étant donné la disponibilité de ces derniers, très incertaine à moyen terme pour des activités bénévoles.

Pour ce qui est du dialogue démocratique mené sur la question du FRPI, le constat de la trop courte durée du projet pour gérer et mener un tel processus à son terme est clair. Dans sa conception même (de 24 mois), le projet PKA a péché par un manque de prise en compte de la complexité des problématiques abordées et de la nécessité d'adopter une approche plus long terme pour ancrer les résultats dans la durabilité. En ce qui concerne le processus FRPI, les incertitudes (surtout de financements) liées à la fin du projet étaient de nature à impacter négativement le processus en lui-même. Non seulement cette approche n'est pas durable mais elle n'est pas sensible au conflit : comment expliquer à tous les acteurs impliqués dans le processus que le projet est terminé alors que le dialogue est toujours dans une étape cruciale? Comment maintenir l'engagement des acteurs et la crédibilité des PMO dans de telles conditions? Des solutions ad hoc à ce problème ont pu être trouvées (un projet CVR de la MONUSCO, la participation financière du gouvernement à la prise en charge des miliciens précantonnés), mais elles témoignent d'un manque de vision à moyen et long terme dans la conception du projet PKA.

En raison du caractère court-termiste du projet PKA, il n'est pas vraiment possible à ce stade de juger de la durabilité des résultats atteints par le dialogue démocratique sur la question FRPI, étant donné que les miliciens du FRPI ne sont pas encore désarmés et démobilisés et que des questions restent en suspens pour franchir ces étapes clés. Si cela semble peu probable à ce stade, on ne peut pas encore complètement écarté un revirement de situation et une perte (totale ou partielle) des acquis du processus FRPI. Même dans le cas où le processus FRPI aboutit, une série de défis demeure en matière de durabilité des acquis pour éviter que de nouveaux groupes armés ne se recréent dans la zone du Sud Irumu et de Walendu Bindi en particulier. En ce sens, la manière dont le processus de DDR sera mené sera essentielle, mais aussi la manière dont d'autres efforts de paix et de réconciliation vont se poursuivre dans le temps et dans le cadre de nouveaux projets à l'avenir dans la zone du Sud Irumu. Notons que l'émergence d'un nouveau groupe armé dans la zone, le FPIC, n'envoie pas un signal positif en ce sens, mais que le processus FRPI pourrait néanmoins utilement faire tâche d'huile et apporter aussi une solution au problème du FPIC.

Un acquis important du processus FRPI en matière de durabilité doit néanmoins être noté : celui de l'engagement des acteurs dans le dialogue, et en particulier l'appropriation de la démarche du dialogue par les autorités provinciales et locales. Cette appropriation est un signe positif que la

Rapport Final

démarche de dialogue est désormais valorisée par les autorités, qui y recourent pour trouver solution à différents problèmes sécuritaires. Elle devrait néanmoins continuer d'être accompagnée par les partenaires internationaux afin de renforcer davantage cette appropriation et de continuer à convaincre des avantages du dialogue aux acteurs qui y sont encore sceptiques (y inclus parmi les partenaires et agences internationales).

L'intégration du Genre dans les interventions

La dimension Genre a été intégrée de manière transversale dans les OS du projet PKA ainsi qu'elle a été prise en compte de manière spécifique et ciblée dans la cadre de l'OS7. En plus de la mise en œuvre des interventions de l'OS7, COOPI a aussi été le point focal Genre du consortium et a veillé à une bonne intégration du Genre dans les différentes activités en accompagnant les autres membres du consortium ainsi qu'en coordonnant le groupe de travail Genre mis en place dans le courant du projet. De cette manière, la dimension genre a été positivement prise en compte dans tous les OS du projet, les femmes figurant parmi les bénéficiaires de toutes les interventions, généralement avec une proportion minimale de 30% et atteignant souvent les 50%. Les femmes sont par ailleurs bien représentées dans les comités locaux (ILP, CFI, MUSO, AGR, mais aussi CLPD et CLSP) établis par le projet et jouent à ce titre des rôles de responsabilité au niveau local.

Malgré l'insistance des PMO sur la dimension genre, des contraintes extérieures au projet ont parfois pesé sur l'intégration du genre dans certaines interventions, comme par exemple en matière de gouvernance sécuritaire dans les appuis à la PNC, du fait que l'on trouve approximativement seulement 10% de femmes parmi les effectifs de police.

Il est aussi à noter que l'outil « budget Genre » a été introduit par SSU et le secrétariat technique dans le courant du projet et que cet outil, qui prévoit que 30% du budget des activités est alloué au bénéfice du genre. Malgré certaines difficultés initiales rencontrées par les PMO pour intégrer cette budgétisation « Genre » dans leur planification et rapport budgétaire, ces difficultés ont rapidement été surmontées grâce à l'assistance des experts SSU et de COOPI et l'outil a été correctement utilisé dans la planification et le reporting budgétaire. Néanmoins, les changements suscités par cet outil budgétaire sur la manière de prendre le genre en considération dans les interventions sur terrain n'a pas été si clair ni évident pour l'équipe d'évaluation. Malgré cela, l'équipe a constaté une attention importante à la dimension genre dans les interventions et une prise en compte du genre tout à fait satisfaisante par les PMO.

L'intégration du Do No Harm

La dimension Do No Harm (sensibilité aux conflits / Ne pas nuire) a été plus ou moins bien intégrée selon les interventions et les performances des PMO. Les PMO ont généralement été

Rapport Final

attentifs à cette dimension en veillant à développer une approche participative et axée sur le dialogue avec les acteurs locaux de manière transversale aux interventions. Comme relevé par l'équipe SSU / Bunia, le dialogue démocratique ne fut pas seulement l'objet de l'OS1 dans le projet PKA Sud Irumu, mais il a aussi constitué une méthode de travail pour tous les PMO dans la mise en œuvre de leurs interventions. Ce dialogue et ce caractère participatif ont permis d'éviter la création de tensions souvent générées par la sélection d'un nombre limité de bénéficiaires (du fait des moyens limités du projet) alors que les besoins sont importants parmi les populations et que le projet ne peut satisfaire tout le monde. Ainsi les acteurs locaux ont systématiquement été impliqués dans la sélection des bénéficiaires, soit à travers les CLPD ou par l'entremise d'associations locales. La place et la marge de manoeuvre donnée aux acteurs locaux dans les orientations des interventions sur terrain a ainsi constitué une bonne stratégie pour éviter que les interventions ne génèrent des tensions au niveau local.

Les partenaires ont aussi été attentifs à veiller à l'intégration de membres des différentes communautés locales dans les activités, et encore plus dans les comités locaux (CFI, ILP, MUSO, AGR, etc). L'attention sur ce point a été particulièrement forte dans le cadre du dialogue démocratique sur le FRPI, dans lequel le respect ou la prise en compte de certains équilibres communautaires et géographiques, mais aussi parfois des sensibilités politiques, était particulièrement important. Cette inclusivité a d'ailleurs parfois suscité certains remous, par exemple lorsque des députés ont refusé de participer à l'atelier sur le leadership cohésif (une étape clé du processus de dialogue) parce que des représentants de la communauté Bwisha comptaient parmi les participants, et qu'il a finalement été décidé de faire de l'atelier une activité « entre ituriens » et donc à l'exclusion des Banyabwisha mais aussi des Nande. En dehors de cet incident lié aux sensibilités politiques, ACIAR a très bien veillé à maintenir les équilibres communautaires à travers une démarche ouverte, inclusive et transparente à tous les niveaux, ce qui a rencontré un fort assentiment chez les parties prenantes, même chez celles qui étaient plus réticentes au départ (comme les Hema par exemple).

Malgré ces aspects positifs en termes de DNH, il faut néanmoins relever des faiblesses importantes dans le chef de certains PMO qui, du fait de leur manque de rigueur dans la mise en œuvre et la gestion de leurs interventions, ont suscité de tensions locales importantes et ont contribué à donner une image négative du projet PKA et du consortium. Il en va ainsi par exemple de l'échec des activités d'AGR pastorales par Mercy Corps, ainsi que du problème de non paiements de certains prestataires par la même organisation, tandis qu'à Kasenyi, c'est le détournement d'une partie des AGR avec l'apparente complicité d'un animateur de Caritas qui a provoqué l'opprobre. Ce type de manquements sont d'autant plus grave qu'ils suscitent des tensions et provoquent des conflits, alors même que l'objectif du projet est de consolider la paix et la cohésion sociale.

Conclusions sur le projet PKA Sud Irumu

Rapport Final

Le projet PKA peut être considéré comme un projet phare pour la stratégie de stabilisation pour les résultats importants auxquels le dialogue démocratique piloté par ACIAR a permis d'aboutir : une mobilisation sans précédent des acteurs communautaires et politiques sur la question FRPI ; un précantonnement des miliciens FRPI ; un accord de paix signé entre le groupe armé et le gouvernement national. Autant de résultats qui ont permis de restaurer la sécurité et avec elle la reprise des activités socio-économiques dans la zone du Sud Irumu. Ces résultats ont aussi grandement facilité la mise en œuvre des interventions dans les autres objectifs spécifiques du projet.

Les autres objectifs spécifiques ont eux aussi rencontré des résultats intéressants et permis des avancées significatives dans leur domaine respectif. Aujourd'hui, l'accès à des comités de médiation pour les victimes de conflits fonciers et sociaux est effectif grâce au déploiement des antennes de la CFI et des ILP et un nombre important de conflits fonciers a été l'objet de médiation. La filière aurifère est plus transparente, les sites miniers de Bavi répondent aux critères d'exploitation établis par la CIRGL (absence d'hommes en armes, de mineurs, etc) et des missions de certification par la division provinciale des mines ont reconnu ces sites comme verts. La mise en place de Mutuelles de solidarité (MUSO) a permis de renforcer l'accès au micro-crédit pour de nombreuses personnes vulnérables dont une majorité de femmes, permettant à celles-ci de financer une AGR et augmenter ainsi leurs revenus. Des AGR professionnelles ont aussi été d'une grande utilité à de nombreux jeunes vulnérables en leur permettant de mieux prendre en charge et d'envisager l'avenir. Les CLSP et les CLPD ont constitué des outils utiles au rapprochement entre civils et autorités locales sur les questions de paix, développement et sécurité et ont permis de promouvoir une gouvernance locale plus inclusive, redevable et attentive aux préoccupations des populations. Les interventions en matière de gouvernance sécuritaire ont encore permis de rapprocher utilement les civils et les militaires à travers des activités culturelles et sportives et des séances d'échanges alors que la méfiance était particulièrement forte entre ceux-ci suite aux années d'opérations militaires contre le FRPI. L'OS7 a permis d'engager les acteurs communautaires dans une meilleure promotion du Genre et de la place de la femme, tout comme une assistance essentielle a pu être donnée sur les plans juridiques, médicaux et psychosociaux aux femmes victimes de SGBV, avec de nombreux auteurs condamnés lors d'audiences foraines publiques.

La plupart des interventions ont été menées de manière sensible au genre et aux conflits (Do No Harm), avec inclusivité et l'utilisation du dialogue démocratique comme principe transversal aux activités, ce qui a autorisé une bonne participation et appropriation des bénéficiaires et parties prenantes dans toutes les interventions. Le processus FRPI en particulier, a suscité un engouement particulièrement fort des communautés mobilisées lors de grands Barza menés au début du projet. De manière générale, le projet PKA a bel et bien répondu aux objectifs qu'il s'était fixé, à quelques exceptions près. Parmi ces exceptions, il est nécessaire de mentionner l'échec des AGR d'élevage du fait du manque d'expertise technique et de professionnalisme de Mercy Corps dans ce domaine.

Rapport Final

D'autres faiblesses importantes ont aussi été notées dans la mise en œuvre du projet, telles que la faible coordination du projet dans lequel le lead (UN-Habitat) n'a pas réussi à entraîner les membres du consortium dans de réelles synergies sur le terrain. Chaque PMO a mené ses interventions de son côté, sans réelle communication ou collaboration sur terrain, à quelques exceptions près, et ce malgré la mise en place d'un groupe de travail suivi et coordination à Bunia. Certaines innovations telles que les Groupes de Travail (suivi et évaluation, Genre) ou l'Unité Conjointe de Coordination (UCC) ont permis d'améliorer quelque peu cette faible coordination, mais sans toutefois résoudre le problème du manque de synergie du terrain. Dans tous les OS, de nombreuses activités ont été menées avec retard, ce qui n'a souvent pas permis aux PMO de réaliser suffisamment long des bénéficiaires pour assurer une bonne appropriation des interventions. Il en résulte un manque de durabilité des résultats du projet. Ces faiblesses doivent aussi être mises sur le compte de retards importants dans les transferts de fonds du FCS vers les PMO, ainsi que des procédures longues et complexes du FCS, qui ont retardé de plusieurs mois certains activités qui demandaient une décision du CAP.

La limite la plus importante du projet PKA réside toutefois dans le manque de moyens et de temps alloués au projet pour atteindre des résultats suffisamment enracinés et à la hauteur des défis de stabilisation tels qu'ils prévalent dans le Sud Irumu. Le projet PKA a en effet constitué une approche à trop court terme, avec des moyens largement insuffisants pour intervenir dans sept secteurs d'intervention dans lesquels les besoins sont immenses. Malgré les acquis importants du processus FRPI, qui doivent eux aussi encore être concrétisés et consolidés (en particulier la phase DDR), de nombreux défis restent pendant pour la stabilisation du Sud Irumu, et ce dans tous les OS visés par le projet.

2. Projet PKAM : zone prioritaire de Kitshanga

Données budgétaires¹¹ :

Total budget activités des trois OS (approximatif) : 1 780 880 USD

Budget Coordination (approximatif) : 132 550 USD

Coûts de soutien (staff, fourniture et matériels, etc) : 890 185 USD (soit 32% du budget)

Coûts indirects (admin) : 196 250 USD

Budget total du projet : 2 999 868 USD

Cette partie présente les activités de chaque Objectif Spécifique (OS) des deux projets PKA et discute des résultats atteints ainsi que des limites et défis rencontrés dans la mise en œuvre ou dans l'atteinte d'impact par rapport au contexte local.

OS1 : Gouvernance et sécurisation foncière

Budget OS1 (activités)¹² : 594 980 USD.

PMO : UN-Habitat et SCC

Résumé des interventions :

Les interventions de l'OS1 relatives à l'amélioration de la gouvernance foncière furent orientées autour de deux résultats clés, à savoir le renforcement de l'accès et de la sécurité foncière (R1) d'une part, et le renforcement de la gestion participative et coordonnée des terres d'autres part (R2). Le premier résultat fut atteint à travers des activités de dialogue entre agriculteurs sans terres et concessionnaires afin de favoriser des accords permettant aux agriculteurs de cultiver à nouveau dans certaines parties de concessions, soit sous forme de cession définitive de terres soit sous forme de métayage saisonnier. Selon SCC, quelques **215 hectares ont ainsi pu être cédés au profit des agriculteurs et 3210 hectares sont désormais accessibles aux agriculteurs sous forme de métayage** dans différentes concessions.

Un second axe d'intervention a concerné le **renforcement des capacités des services fonciers locaux** à travers un diagnostic participatif, des formations, un appui matériel (informatisation), l'appui aux descentes de terrain des agents fonciers ainsi que l'archivage au sein d'une circonscription foncière. Un troisième axe a travaillé à renforcer les connaissances des populations en matière d'accès à la terre et de sécurisation foncière à travers des sensibilisations (journées portes ouvertes, conférences débats) mais aussi l'appui direct à des groupements de femmes (3) et de jeunes (3). Un quatrième axe d'intervention a visé à renforcer

¹¹ Pour le budget et dépenses précises et détaillées par activités et partenaires, voir le rapport financier final du projet en annexe.

¹² Idem.

Rapport Final

l'opérationnalisation des structures de coordination locale, en particulier la Sous-coordination foncière de Kitshanga à travers des ateliers d'évaluation des défis fonciers, un renforcement de capacités technique des membres, l'appui pour les concertations entre agriculteurs et concessionnaires, le renforcement d'un système d'alerte précoce pour les conflits fonciers, mais aussi un appui au niveau provincial pour la coordination foncière provinciale (planification annuelle et atelier d'analyse du cadre légal de la gestion des terres). Enfin, des membres d'associations locales de femmes et de jeunes (CAFPDI, BCF, etc.) ont été formés en MARC afin de réaliser des séances de médiation foncière sur les conflits fonciers inter-individuels (le projet ciblait initialement des conflits fonciers complexes mais qui semblent être au-delà des capacités de ces associations locales).

Différents points forts à ces interventions ont été observés par l'équipe d'évaluation, à savoir :

- Le caractère novateur et prioritaire du dialogue sur la question des concessions et de l'accès à la terre pour les petits producteurs (souvent sans terres), qui constitue les questions clés de la thématique foncière à Kitshanga. Le travail de négociation entre agriculteurs et concessionnaires aborde de manière innovante une problématique foncière particulièrement complexe et aiguë dans la zone de Kitshanga, ce qui tranche des interventions plus classiques de médiation de conflits fonciers interindividuels de petite amplitude. Des résultats tangibles ont été atteints, avec des superficies concédées aux agriculteurs, soit de manière définitive (220 ha, dont 120 ha dans la concession de Kahira et 100 dans la concession de Kandole, Burungu et Kabalekasha), soit à travers la pratique du métayage (3210 ha), selon les chiffres donnés par les PMO. Sept conventions ont été signées en ce sens avec les concessionnaires. L'approche a eu le mérite d'être pragmatique sur ce problème, en cherchant des solutions certes non définitives, voire fragiles et temporaires, mais qui ont le mérite d'être concrètes et directement applicables, alors que la problématique constituait depuis longtemps un tabou qui semblait hors d'atteinte des interventions de paix. Ces interventions, même si insuffisantes, constituent un premier pas capital pour une gestion et un accès plus démocratique de la terre dans la zone de Kitshanga.
- Une certaine amélioration de la situation sécuritaire grâce aux interventions du projet. On peut noter en particulier deux points :
 - un groupe armé dénommé Bohoza, qui s'est formé en 2018 à la suite d'un conflit entre agriculteurs et un concessionnaire, a accepté de remettre des armes suite aux concertations organisées par UN-Habitat entre concessionnaires et agriculteurs.
 - En décembre 2018, les communautés notaient l'amélioration de la sécurité et des déplacements par route sur les axes Kikuku à Kanyabayonga, de Nyanzale à Bwalanda et dans l'axe Kitshanga – Kahira, ainsi que la baisse des prix des denrées agricoles grâce à un meilleur accès à la terre du fait de l'amélioration de la sécurité (rapport de suivi du ST, décembre 2018). Néanmoins, ces améliorations sécuritaires sont très dépendantes du

Rapport Final

contexte, qui demeure volatile, comme l'a illustré les affrontements entre les factions du NDC-R dans la zone de Mweso qui a impacté négativement les résultats du projet PKAM.

- Des comités locaux et la sous-coordination foncières ont été appuyés pour mener des **médiations foncières** dans le milieu, ce qui répond à un besoin important pour la population. Ces comités sont participatifs et inclusifs et leur valeur et utilité est reconnue par les acteurs locaux. Ils fournissent un service de médiation gratuit aux bénéficiaires, ce qui les rend facilement accessibles. Les comités ont utilement travaillé à résoudre des conflits fonciers locaux entre ménages mais se sont aussi utilement impliqués dans les discussions entre agriculteurs sans terres et concessionnaires. Les comités locaux de paix ont notamment été dotés en AGR afin d'assurer la pérennisation de leurs interventions.
- Enfin, on peut noter le rôle important joué par les femmes et par les jeunes dans les comités de médiation, à travers par exemple le Comité Local de la Jeunesse, le CAFPEDI et le BCAF, deux associations locales de femmes appuyées par le projets pour effectuer les médiations foncières, ce qui renforce leur place et leur rôle dans la communauté en tant que leaders, dans une perspective de empowerment.

Malgré ces forces, des **points faibles** aux interventions ont aussi été identifiés :

- **L'approche développée pour le renforcement de l'accès à la terre demeure contestée** : la pratique du métayage et de la location de terres, si elles procurent pour le moment un certain accès foncier aux agriculteurs, les maintient dans une position de vulnérabilité foncière, ces derniers restant dépendants pour leur accès à la terre du bon vouloir des concessionnaires. Il n'est donc pas évident que l'approche rééquilibre les rapports de force entre agriculteurs vulnérables et concessionnaires puissants, mais renforce davantage encore les inégalités existantes. Les données quantitatives vont dans le même sens, et montrent que les populations ne perçoivent pas le métayage comme un mode d'accès à la terre à privilégier. UN-Habitat et SCC ont poussé les deux parties au dialogue dans une démarche pragmatique, mais la légalité des titres fonciers desquels les concessionnaires se prévalent est le plus souvent douteuse et remise en question par les agriculteurs. Pour ces derniers, la seule solution à terme reste une démarche de réforme agraire et redistribution des terres par l'Etat une fois que l'illégalité des titres fonciers dont se prévalent nombre de concessionnaires auraient été reconnues légalement.
- Le **caractère temporaire et non définitif des conventions** signées entre concessionnaires et agriculteurs. Dans la plupart des cas, les agriculteurs restent accrochés à leur revendication de cession définitive des terres agricoles tandis que les concessionnaires refusent de voir leurs droits de propriété remis en question. **Les problèmes de fonds demeurent** malgré les conventions. De plus, les conventions ne sont pas légalement protégées à travers un accord

Rapport Final

reconnu par un notaire ou au niveau du conservateur des titres immobiliers, ce qui permettrait de leur conférer une plus grande assise légale. Par ailleurs, nombre de ces **accords entre agriculteurs et concessionnaires ont été conclus à la fin du projet**, qui a donc manqué de temps pour réaliser le suivi nécessaire à leur durabilité.

- Bien qu'une étude sur les concessions ait été réalisée dans le cadre du projet, il ne s'agit pas d'une cartographie des concessions, telle que prévue dans le projet, qui reprend le nombre de concessions, leur superficie, et contours géographiques, ainsi que leur statut légal. Un tel document, bien que sensible, serait particulièrement utile à avancer dans des propositions concrètes et adaptées aux problèmes et conflits posés par les concessions.
- Le projet ne s'est pas intéressé à la légalité des titres de propriétés des concessionnaires et a pu aboutir dans certains cas à légitimer des revendications foncières abusives et illégales de la part de certains concessionnaires dont les titres de propriété ne sont plus valables depuis longtemps. La question de la légalité des titres fonciers ou de la légitimité des revendications foncières des uns et des autres auraient gagné à être abordée de manière plus centrale, ouverte et inclusive dans les dialogues, notamment en rassemblant les autorités étatiques provinciales et nationales (à travers les services fonciers) pour traiter de manière transparente le problème de contestation de la légalité de certaines concessions ou de leurs limites. Le dialogue aurait gagné à être plus large et inclusif.
- **Plusieurs concessions demeurent en conflits** entre concessionnaires et agriculteurs à la fin du projet : les cas par exemple des concessions de SICIA, Kitobo et Kishali, ainsi que plusieurs concessions autour de Nyanzale, et ce malgré que le projet ait tenté des médiations entre les agriculteurs et les concessionnaires sur ces conflits (voir le rapport suivi du ST de novembre 2019). Les conflits restent pendants, ce qui illustre le **manque de temps consacré par le projet PKAM à son approche de sécurisation foncière**. La résolution de ces conflits demandent une démarche de dialogue plus longue et importante en ce sens que leur résolution demande l'engagement, à travers le dialogue démocratique, des gouvernements provincial et national.
- En outre, **Un-Habitat et International Alert (IA) n'ont pas réussi à se coordonner entre eux malgré la similarité entre les deux projets. Alert, à travers son projet de dialogue démocratique**, propose de son côté une autre approche pour remettre en valeur les concessions et donner un certain accès foncier aux agriculteurs : celle de la relance des anciennes exploitations agricoles à haute intensité de main d'œuvre. L'approche développée par IA, et qui est le résultat des efforts de dialogue menés par l'organisation, retire à l'approche d'UN-Habitat une partie importante de sa pertinence. Selon certains acteurs : si le projet IA avait été lancé un an ou deux avant le lancement du projet UN-Habitat, le projet UN-Habitat aurait eu une orientation différente. Toutefois, il semble là encore que la démarche risque de

Rapport Final

légitimer des rapports de forces tout à fait inégalitaires au profit des concessionnaires, en réduisant cette fois les agriculteurs à une main d'œuvre bon marché, alors que la question de la légalité des titres fonciers des concessionnaires reste posée (bien que sensible).

- Malgré les appuis apportés à l'**administration foncière locale, celle-ci reste largement inaccessible aux populations** bénéficiaires, pour plusieurs raisons : l'**éloignement géographique** (les circonscriptions foncières sont basées à Sake pour la chefferie de Bashali et à Rutshuru pour le Bwito ; malgré les promesses du projet, aucune brigade foncière n'a été déployée à Bwito par la circonscription foncière de Rutshuru) ; et le **coût des procédures** qui reste trop élevé pour la population locale. Le projet n'a eu aucun impact sur ces deux points essentiels pour le rapprochement entre les populations et l'administration foncière et la sécurisation foncière des agriculteurs locaux. En ce sens, certains acteurs locaux affirment que le projet n'a pas permis de contribuer à la sécurisation foncière des populations de manière satisfaisante car aucun titre foncier n'a été délivré dans le cadre du projet (titres qui sécuriseraient la cession de certaines terres par des concessionnaires pour les agriculteurs), et que l'accès aux services fonciers reste problématiques. Les interventions du projet en matière de renforcement de capacités et appuis aux services fonciers ainsi qu'à la population sont donc restées insuffisantes pour une contribution significative à la sécurisation foncière.
- Les appuis fournis à l'administration foncière locale (base de données numériques, matériel moderne pour l'arpentage) restent jusque là sans effets concrets pour les agriculteurs et ne semble pas améliorer la sécurisation des terres pour ces derniers. Le matériel est encore retenu à la circonscription foncière (Sake et Rutshuru) et ne sert toujours pas directement les bénéficiaires du projet.
- Seules deux brigades foncières sur les trois prévues par le projet ont été mises en place. La Brigade Foncière de Bwito reste en effet inexistante à la fin du projet.
- L'absence de liens entre les interventions du projet et les enjeux plus larges de la réforme foncière, malgré l'implication de UN-Habitat dans le dossier de la réforme foncière depuis 2012 au niveau national.

Analyse des données quantitatives

Sans surprise, les données quantitatives montrent à suffisance que les efforts et résultats atteints dans le cadre de l'OS1 du projet PKAM, pour importants qu'ils soient, restent insuffisants face à l'ampleur des besoins en matière foncière dans la zone de Kitshanga. Alors que 82% des répondants exploitent des terres pour l'agriculture, une large majorité des répondants (59%) estiment ainsi que l'accès à la terre est toujours difficile, alors même qu'ils sont presque 80% à affirmer que leurs champs ne suffisent pas à subvenir aux besoins de leur ménage — seulement

Rapport Final

4% estiment que leurs champs sont suffisants à prendre en charge leur ménage et à constituer une petite épargne. L'accès à des superficies suffisantes de terres demeure donc un réel problème à la fin du projet PKAM. Le mode d'accès privilégié à la terre reste largement la location de terres contre paiement : 70% des répondants accèdent de cette manière à des terres agricoles. Les trois quart des répondants pensent encore que les terres ne sont pas équitablement réparties dans la zone de Kitshanga, illustrant les graves inégalités foncières qui demeurent.

La sécurité foncière reste elle aussi problématique : une large majorité des répondants (soit 64%) craignent que l'on puisse leur ravir leurs champs. Tandis que la même proportion estime que le métayage n'est pas adapté pour répondre au besoin d'accès à la terre des populations. Ils sont encore près de 60% à penser que l'existence des grandes concessions est à la base des conflits fonciers à Kitshanga.

Ils sont encore 80% à estimer que les conflits fonciers affectent durement la vie des populations dans l'entité, et presque 70% à penser que le recours à la violence reste un moyen répandu pour régler les litiges fonciers. Toutefois, une proportion similaire estime aussi que la médiation est aussi un moyen répandu pour régler les litiges fonciers : il semble donc que recours à la médiation et à la violence soient également répandus pour régler les litiges fonciers dans la zone de Kitshanga. Une majorité de répondants (55%) estime avoir facilement accès à un comité de médiation pour résoudre un litige foncier. Toutefois, seulement 39% des répondants estiment que ces comités de médiation sont efficaces.

Le recours aux comités de médiation pour régler pacifiquement un litige foncier est relativement répandu (de l'ordre de 35% des répondants affirment que la population y a recours), mais ne détrône pas, et de loin, le recours aux chefs coutumiers, pour lesquels 70% des répondants affirment que c'est chez les chefs coutumiers que se rend la population en cas de litiges fonciers. La police continue encore à constituer un recours important pour la population en cas de litiges fonciers : près de 40% des répondants affirment que c'est à la police que se rendent les parties en conflits pour régler leurs litiges.

Comme il en fut témoigné par les bénéficiaires dans les entretiens, les services techniques fonciers (étatiques) restent peu accessibles à la population : une petite minorité de 14% des répondants affirment en effet que ces services sont facilement accessibles et seuls 22% pensent qu'ils sont efficaces. Des chiffres qui témoignent là encore de l'étendue des besoins en la matière.

OS2 : Réinsertion socio-économique et cohésion sociale

Rapport Final

Total Budget OS2 (activités)¹³ : 872 202 USD

PMO : UNFPA avec HIA, WOA et provisoirement LUCODER, en plus d'associations locales de mise en œuvre)

Synthèse des interventions :

Axe RRR (et cohésion sociale) :

- appui en AGR à 600 jeunes vulnérables, à travers une dotation en AGR, un renforcement de capacités de gestion (formation), un accompagnement dans la mise en place des AGR ;
- la mise en place de sept groupements d'intérêts économiques communs (GIEC) qui rassemblent des groupes de jeunes de différentes communautés,
- Financer dix projets novateurs dans 5 localités, et enfin appuyer la relance avec des projets HIMO pour réhabiliter certains tronçons routiers et dessertes agricoles.

Axe cohabitation pacifique :

- Mettre en place (construire) trois centres de jeunes
- Appuyer la participation de 70 jeunes aux comités locaux de paix
- Organiser 56 activités conviviales
- Différentes formations, ateliers et conférences pour le renforcement des capacités des jeunes en matière de dialogue et de vivre ensemble.

Points forts des interventions :

- Des AGR opérationnelles neuf mois après la fin du projet et qui apportent une aide substantielle aux bénéficiaires. Une partie importante des bénéficiaires qui ont pu faire fructifier leur AGR et développer d'autres activités socio-économiques, notamment grâce au soutien des AGR collectives.
- le ciblage spécifique des jeunes comme bénéficiaires, ce inclus les jeunes issus des groupes armés, mais pas uniquement, a permis de répondre à l'attente ds communautés d'adresser (bien que partiellement) la question du chômage des jeunes en relation avec la problématique sécuritaire.
- La combinaison d'AGR individuelles et collectives : les surplus issus des AGR collectives permettent de renforcer les AGR individuelles.
- Le caractère mixte des équipes de suivi associant des staffs des PMO et des bénéficiaires, permet de renforcer l'appropriation et l'apprentissage.
- La dimension " rapprochement inter-communautaire " chez les jeunes avec les AGR collectives et les groupes d'intérêts économiques communs (GIEC), qui renforce la cohésion sociale et la cohabitation pacifique entre les communautés locales.
- La construction de deux centres de jeunes à Kitshanga et à Bwito, très apprécié par les jeunes de chaque zone concernée.

¹³ Voir le rapport financier final du projet pour les montants précis et détaillés par activité et partenaire.

Rapport Final

- La bonne prise en compte du genre parmi les bénéficiaires, avec 40% de jeunes femmes comme bénéficiaires, parmi lesquelles des jeunes femmes issues des groupes armés.
- Les deux projets Njia ya makubaliano d'International Alert et PKAM ont collaboré pour parachever le centre de jeunes de Kikuku.

Points faibles relevés dans les interventions :

- La faiblesse des moyens et le nombre restreint de bénéficiaires, soit quelques 600 jeunes. Des apports en AGR intéressants mais largement insuffisants pour avoir un impact plus large sur la situation de relance socio-économique dans la zone de Kitshanga. En outre, les interventions se sont limitées aux agglomérations importantes et n'ont pas pu cibler les zones plus enclavées ou périphériques, faute de moyens suffisant.
- Le manque de professionnalisme du staff de UNFPA dans la communication et la gestion du problème des fonds pour la construction des deux centres de jeunes, initialement non prévus par le projet. La promesse de UNFPA a été mise en moment entre parenthèses, ce qui a créé des remous importants au sein de la jeunesse de Kitshanga. Au final, les centres de jeunes ont bénéficié de 40 000 USD de budget (fonds propres de UNFPA) alors qu'UNFPA avait initialement annoncé un budget de 100 000 USD.
- Un centre de jeunes dont la qualité de la construction est remise en question à Kitshanga (cf rapport mission ST) et un manque d'accompagnement des jeunes pour la bonne gestion du centre et de son matériel. Néanmoins, Alert International devrait en partie pallier à ces faiblesses en accompagnant les jeunes dans le cadre de son projet.
- L'absence d'harmonisation entre les approches d'AGR proposées entre les différents PMO (WOA ; HIA ; LUCODER), avec certaines réticences de certains PMO pour envisager des AGR collectives.
- Des AGR distribuées tardivement dans le projet, ce qui n'a pas permis un suivi suffisamment long des bénéficiaires par les équipes du projet pour le développement et l'appropriation des AGR.
- L'expulsion de LUCODER hors du consortium en cours de projet suite à la remise en cause de ses interventions par les autorités provinciales.
- Une étude de marché réalisée vers la fin du projet alors que celle-ci devait définir les orientations des AGR en début de projet. De plus la qualité de cette étude de marché a laissé à désirer. Cet aspect a pu avoir un impact sur la rentabilité de certaines AGR collectives.
- L'absence d'un suivi et encadrement des AGR individuelles et collectives à moyen terme après le projet, pour assurer leur pérennisation, alors que certaines AGR font face à des problèmes récurrents de gestion, fonctionnement et rentabilité.
- La sensibilité d'initier des AGR dans des milieux insécurisés : à Pinga, les AGR ont été pillées lors d'affrontements entre deux factions armées. Durant le projet, certains bénéficiaires étaient malmenés ou menacés par les miliciens du fait d'avoir bénéficié d'une assistance « à leur place ou en leur nom ». Des interventions refusées par un leader de groupe armé à Pinga, mais débloquées suite à des négociations.

OS3 : Les niveaux de VSBG sont réduits grâce à la transformation des pratiques et des normes sociales négatives

Budget (activités)¹⁴ : 313 700 USD

PMO : (UNESCO et WOA)

Interventions :

- En partenariat avec différentes associations féminines locales, les interventions ont promu une approche innovante de Communication pour le Changement des Comportements (CCC) : plus de 330 leaders locaux (hommes et femmes) ont été identifiés, formés et accompagnés pour devenir eux-mêmes des animateurs et sensibilisateurs œuvrant pour la cause de la réductions des VSBG et la promotion du genre dans la communauté. Plus de 150 « causeries éducatives » furent ainsi animées par ces leaders locaux.
- Un travail spécifique a été mené sur les SGBV en milieu scolaire avec la formation de brigades scolaires (de cinq personnes) dans trente écoles, alors que les milieux scolaires sont rarement ciblés sur cet thématique pourtant essentielle.
- Un travail de formation mené avec six radios communautaires pour diffusion d'émissions mais aussi appropriation de la problématique genre par les animateurs radio.
- En plus de cela d'autres activités spécifiques ont été organisées : la tenue d'une table ronde communautaire sur le traitement inégale entre filles et garçons ; des séances de sensibilisation ; des séances de plaidoyer à l'attention du secteur judiciaire et des autorités locales ; un concours sur le genre dans les écoles ; des ateliers sur la masculinité et la féminité ; des émissions radios.

Points forts des interventions:

- L'approche originale, innovante et ciblée de la CCC, qui privilégie le qualitatif sur le quantitatif pour un changement plus approprié, profond et durable. Le focus sur le changement culturel et de comportement pour une meilleure prise en compte du genre et des SGBV en amont par les communautés locales doit être souligné comme point positif. Il en va de même du focus sur les coutumes et valeurs culturelles négatives pour le genre.
- Le caractère participatif de l'approche, qui s'appuie sur des « vecteurs de changement ciblés parmi des acteurs locaux stratégiques qui se trouvent au coeur de la problématique des SGBV (leaders coutumiers, FARDC, PNC, pasteurs, leaders féminins et des jeunes etc) et sont susceptibles d'avoir un impact sur une question très culturellement sensible. Il s'agit d'un approche appréciée par les leaders locaux et qu'ils se sont bien appropriée, malgré le caractère culturellement sensible de la thématique.

¹⁴ Voir le rapport financier final du projet pour les montants précis et détaillés par activité et partenaire.

Rapport Final

- Le travail spécifique en milieu scolaire, où les SGBV passent facilement inaperçues alors qu'elles y sont importantes.
- La responsabilisation des acteurs locaux et le caractère bénévole de leur engagement permet une appropriation et une certaine durabilité des interventions après projet.
- Un travail positif et apprécié des PMO de l'UNESCO sur terrain à savoir WOA et ETN. Toutefois, des journalistes de radios locales à Nyanzale ont estimé que l'UNESCO n'avait pas réalisé un suivi approprié des interventions menées par ETN sur terrain.
- L'engagement et appui des autorités provinciales (MINI Genre et Plan).
- La possibilité de faire le lien avec la stratégie nationale de lutte contre les SGBV qui met aussi en exergue l'importance de la CCC.

Points faibles :

- La faiblesse des moyens dédiés à l'OS : le projet n'intervient pas sur les dimensions de prise en charge des victimes (psychologique, socio-économique et juridique), ni sur le volet juridique des SGBV (pas d'audiences foraines organisées avec les instances judiciaires compétentes, malgré leur forte valeur éducative). Le référencement des cas de SGBV dans le courant du projet a pu dès lors s'avérer difficile et amoindrir l'impact des interventions. Néanmoins, des cas ont été référés vers les cliniques juridiques établies à Kitshanga par d'autres intervenants par le passé.
- Le caractère bénévole de l'implication des « vecteurs de changement » (VC) : certains acteurs ont refusé de s'impliquer dans les sensibilisations du fait de leur caractère bénévole, qui charrie le risque de désengagement rapide des VC au vu de la situation socio-économique locale. Besoin de professionnaliser les interventions locales avec une rémunération, aussi afin de les durabiliser.
- Une durée de projet trop courte pour un réel changement des normes culturelles négatives au genre. « Il est difficile de changer les normes culturelles négatives à l'encontre des femmes en trois jours de formation » (témoignage d'un bénéficiaire). Il n'y pas eu de suivi suffisamment long et important pour enraciner la démarche de CCC auprès de certains acteurs de changements.
- Une zone d'intervention limitée aux cinq grandes agglomérations de la zone (Kitshanga ; Mweso, Pinga, Nyanzale et Birambizo) et non aux zones plus reculées, faute de moyens et de difficultés d'accès (route et aspect sécuritaire).
- Pas de point focal de l'UNESCO basé à Kitshanga pour un suivi plus rapproché des interventions, faute de budget suffisant, et ce malgré l'existence du bureau du consortium à Kitshanga.
- Pas de travail spécifique avec les services de sécurité (FARDC, PNC, et OPJ) sur leur rôle en matière de prise en charge des cas de SGBV (ont simplement été intégrés aux formations avec les autres VC). Idem pour les leaders de groupes armés, pourtant nombreux dans la zone.
- Importance des besoins après projet.

Intégration du Genre et du Do No Harm dans les interventions

Le genre a été intégré de manière satisfaisante dans les interventions du projet PKAM. Les PMO ont été attentifs d'intégrer au minimum 30% de bénéficiaires femmes dans les interventions dans l'OS2 (RRR) tandis que toutes les interventions de l'OS 3 (SGBV) se réalisaient au bénéfice du genre. Pour ce qui concerne l'OS1 (foncier) les associations de femmes ont été directement associées dans la mise en œuvre des médiations. En outre, les femmes sont nombreuses à avoir bénéficié des médiations et de la sécurisation des terres de leur ménage. Cette intégration du genre dans le projet reflète notamment l'introduction du budget sensible au genre dans le projet qui prévoit que 30% du budget soit associé à des activités au bénéfice du genre ou des femmes.

Pour ce qui est de la sensibilité aux conflits (Do No Harm), les évaluateurs ont pu constater une bonne prise en compte de la sensibilité aux conflits notamment à travers les stratégies suivantes qui ont été intégrées dans les interventions des différents OS :

- une inclusivité des différentes tendances et couches sociales (et notamment ethniques) recherchée au niveau des bénéficiaires ainsi que des associations partenaires et comités locaux inclus dans le projet. Cette inclusivité a notamment été possible grâce aux différentes zones géographiques ciblées par le projet, à savoir la chefferie Bashali, le Bwito et la zone de Pinga, qui a permis de cibler les trois principales communautés en présence comme bénéficiaires des interventions (les Hunde, les Hutu et les Nyanga).
- Le ciblage de la jeunesse dans les interventions, surtout de l'OS2, a aussi permis de travailler dans une perspective sensible aux conflits, étant donné la forte sensibilité des jeunes aux dynamiques politiques et sécuritaires à Kitshanga. La construction des centres de jeunesse a été positive en ce sens.
- Une intégration plus ou moins effective de l'approche du dialogue dans les différentes interventions du projet, selon les PMO concernés. Le dialogue avec les bénéficiaires s'est réalisé surtout dans le cadre de l'OS1 et 3, ainsi que dans la sélection des bénéficiaires de l'OS2.
- Par contre, les évaluateurs ont constaté que les attermoissements de UNFPA autour de la construction des centres de jeunesse, et surtout l'absence de communication transparente de UNFPA vers les autres partenaires du projet et vers les bénéficiaires a été de nature à entamer la confiance entre les parties prenantes et a suscité des réactions assez vives au sein de la jeunesse locale. La construction des centres a finalement permis de surmonter ces problèmes.

Conclusions sur le projet PKAM dans la zone de Kitshanga

Le projet de stabilisation PKAM de la zone prioritaire de Kitshanga a constitué un **projet important pour amorcer un début de stabilisation** de cette zone particulièrement complexe et conflictuelle. Les **objectifs assignés par le projet ont largement été atteints**, souvent au-delà des indicateurs de projet, sauf certaines exceptions (deux centres de jeunesse construits à la place

Rapport Final

de trois, une brigade foncière qui n'a pas pu être établie,...). Sur le plan de la pertinence, **le projet a courageusement ciblé une problématique parmi les plus prioritaires, celle des grandes concessions**, et ce malgré les sensibilités en jeu. L'approche adoptée sur ce thème a été pragmatique et orientée vers des solutions concrètes, en guise de quoi des accords entre agriculteurs et concessionnaires ont permis de rendre accessibles plus de 3000 hectares pour les premiers. Certes, ces **accords restent fragiles et demandent à être renforcés** par des actes d'engagements plus officiels et durables. De plus, le recours à la location des terres et au métayage demeure un mode d'accès à la terre à court terme et non durable pour les agriculteurs, qui restent cantonnés dans une importante insécurité foncière. Enfin, le rapport de forces entre les agriculteurs et concessionnaires n'a pas évolué, de sorte que les seconds pourraient facilement remettre en cause les accords pris. Mais en parvenant à faire dialoguer ces acteurs et à obtenir eux des accords, **le projet a fait sauter un tabou salutaire pour la stabilisation de Kitshanga** : il semble désormais possible de trouver des solutions à un problème qui a semblé longtemps insoluble. Cela constitue sans nul doute le résultat clé du projet PKAM.

On regrette néanmoins **le manque grave de coordination entre UN-Habitat et International Alert sur la question des concessions** et des inégalités foncières alors même que les deux organisations ont travaillé en même temps sur ces questions clés : ce manque de collaboration témoigne non seulement de la compétition malheureuse qui existe entre les organisations, mais aussi d'un manque de professionnalisme et de transparence de la part de ces organisations.

Les deux autres objectifs spécifiques ont eux aussi rencontré des résultats intéressants, que ce soit en termes d'AGR, de réinsertion socio-économique pour les jeunes et les vulnérables ou encore en termes de promotion du genre et de lutte contre les normes culturelles défavorables aux femmes. Les jeunes disposent désormais de deux centres, de nombreuses AGR collectives fournissent une assistance bienvenue à quelques 600 jeunes et sont toujours opérationnelles. Des leaders communautaires mais aussi des élèves se sont activement engagés dans la lutte contre les SGBV à travers différentes actions et dénonciations. L'équipe d'évaluation a aussi pu constater une appropriation positive des interventions par les bénéficiaires et parties prenantes, en partie liée à la stratégie de dialogue déployée dans les interventions du projet.

Si les résultats du projet ont été atteints, on ne peut pas dire la même chose de la stabilisation de la zone. **Les problèmes d'insécurité, d'accès à la terre, de pauvreté et d'inégalités de genre demeurent particulièrement prégnants à Kitshanga**. Les groupes armés restent particulièrement actifs, comme l'équipe d'évaluation a pu le constater à ses propres frais à Mweso. Les efforts de stabilisation doivent nécessairement se poursuivre et adopter une stratégie plus ambitieuse en termes de moyens et à plus long terme : **la grande faiblesse du projet PKAM a en effet été son manque de moyens face à des besoins immenses** au niveau local, et une planification de 24 + 6 mois qui reste beaucoup trop courte pour permettre un réel enracinement des résultats. La durabilité des résultats atteints pose donc forcément question.

Rapport Final

Enfin, les évaluateurs ont aussi constaté un **manque d'intervention plus directe sur la question des groupes armés dans la zone de Kitshanga**, et ce malgré l'activisme important des milices dans la zone. Aucune initiative de DDR communautaire ou de sensibilisation des miliciens et leaders de GA n'a été prévue dans le cadre du projet PKAM ni dans aucun autre projet de stabilisation jusque'à présent, ce qui semble peu compréhensible en regard du contexte sécuritaire. Certes, de telles initiatives auraient un impact seulement si un programme national de DDR (communautaire) était en place, ce qui n'est pas le cas pour le moment. On peut aussi arguer que l'OS2 du projet PKAM a ciblé, à travers les AGR, des jeunes proches de milices. Mais cela reste largement insuffisant et des initiatives de sensibilisations communautaires restent très nécessaires. Une autre problématique importante pour la stabilisation de la zone de Kitshanga, qui est aussi intimement liée à la problématique foncière, est celle du retour des réfugiés et déplacés, et sur laquelle des initiatives et projets gagneraient aussi à être développés dans une perspective de dialogue pour la paix. Enfin, l'absence du Mwami de Bwito continue d'avoir un impact négatif sur le plan foncier, de la gouvernance locale et de la sécurité dans la chefferie de Bwito, ainsi que la faible présence des services de sécurité. Autant de défis qui demeurent saillants pour la satellisation de la zone prioritaire de Kitshanga.

Evaluation des projets PKA et PKAM : Conclusions et recommandations

Des **leçons importantes** peuvent être **tirées des projets PKA et PKAM** menés dans les zones prioritaires du Sud Irumu et de Kitshanga en termes d'apprentissage et d'améliorations des futurs projets de stabilisation à l'est de la RDC. Les deux projets ont rencontré des résultats importants, avec une **mention spéciale pour le processus FRPI** mené dans le cadre du dialogue démocratique dans le Sud Irumu, qui constitue sans conteste un résultat phare démontrant toute la **pertinence d'une approche de stabilisation basée sur un dialogue inclusif et multi-niveaux**.

Les conclusions clés sur les deux projets sont les suivantes :

- une **grande pertinence des thématiques abordées**, en particulier la problématique FRPI (Sud Irumu) et des grandes concessions (Kitshanga), mais aussi des problématiques abordées dans chacun des OS. Cette pertinence montre l'intérêt de développer des analyses de contexte (CANA) en amont des appels à proposition des projets afin de cibler les problématiques prioritaires des zones considérées. D'autre part, elle illustre l'importance d'une approche participative basée sur le dialogue comme stratégie transversale aux interventions des projets, ce qui donne une plus grande place aux parties prenantes locales pour orienter la mise en œuvre des interventions.
- Les deux projets ont rencontré des **résultats importants** en termes d'avancées pour la stabilisation : Pour le Sud Irumu :
 - le précantonnement des miliciens FRPI et la signature des accords de paix qui a permis de restaurer la sécurité et par là une relance socio-économique dans le Sud Irumu ; mais aussi une mobilisation des parties prenantes à tous les niveaux (du local au national) et une appropriation de la méthodologie du dialogue démocratique par les parties prenantes.
 - L'établissement d'antennes de la CFI et de nombreuses ILP qui facilite l'accès aux comités de médiation pour les parties en conflits fonciers ou sociaux, avec un succès des interventions de ces antennes et comités.
 - Une plus grande transparence de la filière aurifère et un meilleur respect des critères dans les sites miniers de Bavi, ainsi qu'une meilleure organisation des creuseurs au sein des coopératives. Six sites aurifères sont désormais considérés comme verts.
 - Un rapprochement et renforcement de la confiance entre civils et militaires durant la mise en œuvre du projet et une meilleure prise en compte des attentes des populations sur le plan sécuritaire par les services de sécurité grâce aux CSLP et aux différents cadres d'échanges.
 - Des MUSO qui renforcent l'accès au micro-crédit pour les populations locales, dont une majorité de femmes, et des AGR qui ciblent les jeunes à risques.
 - Un renforcement de la lutte contre les SGBV à travers des assistances juridiques, médicales et psycho-sociales aux femmes victimes, avec un ciblage intéressant des SGBV en milieu

Rapport Final

scolaire, mais aussi une mobilisation positive des leaders communautaires dans la communication pour le changement des comportements et normes négatives pour le genre.

- Pour le projet PKAM Kitshanga :
 - Une série d'accords entre concessionnaires, agriculteurs et leaders communautaires qui ont permis de libérer plus de 3000 ha pour l'agriculture, dont 220 ha définitivement cédés. Malgré le caractère fragile et incertain de ces accords, le projet a fait sauter un tabou en permettant un dialogue sur cette question cruciale et sensible pour la zone.
 - Des AGR qui ont ciblé les jeunes à risques et qui restent opérationnelles même si les jeunes évoluent d'AGR collectives vers des AGR plus individuelles.
 - Des interventions positives sur les normes négatives pour le genre à travers une stratégie de CCC qui mobilise les leaders locaux eux-mêmes comme vecteurs de changement.

Malgré leurs résultats positifs, pour lesquels on peut conclure que les cibles et objectifs ont été atteints (à l'une ou l'autre exceptions près, comme l'échec de certains AGR dans le Sud Irumu), les projets PKA ont aussi été marqués par des **limites importantes** :

- Une forte **inadéquation entre les moyens et la durée des projets d'une part et les besoins sur terrain** en termes de stabilisation d'autre part : les deux projets constituent une première étape pour la stabilisation des deux zones mais en aucun cas une fin en soi. Les efforts demandent à être renforcés, autant dans le Sud Irumu que à Kitshanga, avec des projets à plus longs termes et plus ciblés sur chaque thématique clé.
- **Des problématiques prioritaires demandent à être encore abordées** dans chacune des zones, comme la problématique de l'activisme des groupes armés (à Kitshanga surtout mais aussi dans le Sud Irumu avec l'activisme du FPIC et des ADF) ; les questions du pouvoir et de gestion des terres entre l'élevage et l'agriculture dans les deux zones ; la question des villages en conflits (Nombe, Lakpa, etc.) entre Hema et Lendu ou encore de la présence des migrants banyabwisha, la problématique du Mont Hoyo dans le Sud Irumu.
- La **coordination** des interventions a constitué le **maillon faible** des deux projets : chaque PMO a mené ses activités de manière unilatérale, en silo, avec très peu de coordination entre PMO au sein même des consortiums. Il est de plus en plus évident que le **modèle des consortiums et des projets multisectoriels complexes, ont montré leurs limites** tant les agences et ONG's se situent dans une **logique de compétition plus que de collaboration**, même si une telle attitude renvoie certainement à un manque de professionnalisme et de transparence dans le chef des organisations. L'absence de coordination entre UN-Habitat et Alert International sur la question des concessions à Kitshanga en a constitué un exemple particulièrement regrettable. La **faiblesse du lead** des consortiums pour mobiliser les PMO à se coordonner sur terrain a été remarquée à de multiples reprises. De fortes synergies entre les OS n'ont pas été constatées sur terrain.
- Enfin sur le plan institutionnel, les **procédures financière et décisionnelles lourdes** du FCS, mais aussi en interne chez les PMO, ont provoqué d'**importants retards dans la mise en œuvre** des interventions dans les deux projets, de sorte que de nombreuses activités n'ont pas

Rapport Final

bénéficié d'un suivi suffisamment long des PMO ou ont été finalisées après la fin du projet. Cet aspect a limité l'appropriation et la durabilité des résultats des projets.

Leçons et recommandations :

Pour tous les acteurs de la stabilisation (Autorités, bailleurs de fonds, CAP, Secrétariats Techniques, PMO et autres organisations ayant un mandat de stabilisation) :

- Des **efforts supplémentaires en matière de stabilisation doivent être investis** dans chacune des zones prioritaires. **Dans le Sud Irumu**, ces efforts doivent cibler non seulement la suite du processus FRPI avec le DDR des miliciens (un projet est déjà prévu pour cela) mais aussi les autres tensions prioritaires dans la zone, à savoir la question du pouvoir et de la gestion des terres / territoires (en particulier la question des villages conflictuels entre les deux communautés Hema et Lendu), la question de la réconciliation et de la justice transitionnelle, et des poches d'insécurité qui demeurent. Il en va de même pour **Kitshanga** avec les questions d'insécurité et d'activisme des groupes armés, du foncier et du pouvoir et des relations / tensions intercommunautaires.

Pour les acteurs du STAREC et de l'ISSSS :

- **L'évaluation des projets PKA renforce l'idée qu'il est possible d'améliorer les stratégies de stabilisation**, notamment sur les aspects suivants :
 - **La durée et les moyens consacrés aux projets de stabilisation doivent être plus ambitieux au vu des besoins gigantesques qui existent sur terrain.** En outre, les efforts de stabilisation ne devraient plus se traduire uniquement par des projets multisectoriels de 24 mois axés sur des zones prioritaires perçues comme isolées les unes des autres, ce qui renvoie à une approche trop court-termiste et superficielle de la résolution des défis de stabilisation à l'est du Congo. Le Secrétariat Technique gagnerait à **developper une approche de la stabilisation qui s'échelonne sur des horizons temporels de 3 - 5 - 7 et 10 ans**, avec des objectifs à long terme et des milestones définis en termes clairs et concrets pour chacune de ces périodes, non seulement sur les différentes zones prioritaires mais aussi sur des thématiques clés de stabilisation (Sécurité, Justice, Gouvernance, Foncier, relance, Genre, etc.) au niveau provincial et national.
 - Un **meilleur phasage entre le Dialogue Démocratique et les interventions des autres piliers** demeure nécessaire, afin de garantir une plus grande cohérence et appropriation locale des interventions. Il est pour cela nécessaire de laisser du temps au dialogue avant de démarrer les autres interventions afin que ces dernières tiennent réellement compte des acquis du dialogue. Kitshanga a constitué une opportunité manquée sur ce point. Les projets

Rapport Final

de stabilisation doivent continuer à être construit autour d'un **axe central du Dialogue Démocratique** : le processus FRPI a montré tout l'intérêt de la démarche du dialogue démocratique. Le Secrétariat Technique devrait capitaliser sur l'appropriation de la démarche par les autorités pour la mettre encore davantage en avant auprès des partenaires internationaux.

- Les **difficultés de coordination** au sein des consortium ont montré les **limites de l'approche des projets multi-sectoriels** : ceux-ci sont très (trop) complexes à mettre en œuvre, à suivre et coordonner. Par ailleurs, s'ils donnent l'impression d'un investissement massif dans la stabilisation du fait des budgets importants, la répartition des moyens sur autant de secteurs d'interventions différents abouti à des résultats insuffisants face à l'ampleur des besoins. Il serait opportun de **développer des projets propres à chaque pilier**, en garantissant que le contenu des interventions des piliers 2 à 5 sont définis par les résultats du Dialogue Démocratique et répondent de cette manière aux priorités telles qu'établies par la population. **Le Secrétariat Technique devrait être appelé à jouer un rôle plus prépondérant en matière de coordination** entre tous ces différents projets spécifiques, notamment sur le plan de leur phasage les uns aux autres. Cette recommandation correspond à l'approche qui est déjà mise en œuvre par l'unité d'appui à la stabilisation et le secrétariat technique.
- Il est nécessaire qu'**une approche plus nationale et provinciale, et par essence plus politique, de la stabilisation soit développée en complément des projets localisés sur les zones prioritaires**. Des thématiques tels que la réforme foncière, du secteur de sécurité, de la décentralisation etc., traversent toutes les zones prioritaires de la stabilisation. Il est important que les leçons tirées des projets sur ces matières soient capitalisées pour alimenter les réformes au niveau national et provincial, par exemple à travers des projets de plaidoyers et de relais des intérêts des populations (agriculteurs et autres) dans les cénacles du pouvoir. En termes simples, il est nécessaire de **compléter une approche qui reste essentiellement « bottom-up » et localiste avec une approche plus top-down, institutionnelle, mais aussi de plaidoyer et d'engagement axée sur les acteurs du pouvoir**.
- Le **renforcement des capacités de la société civile congolaise devrait constituer un nouvel axe stratégique et à long terme de la stratégie de stabilisation**. Il est important de reconnaître le rôle moteur des OSC congolaises sur les aspects de stabilisation : ce sont ces organisations, plus que les agences et ONG internationales, qui sont appelées à rester en RDC, qui sont enracinées dans leur terroir et ont de ce fait une forte redevabilité envers les communautés locales. Comme en témoignent les projets PKA, les OSC's continuent encore trop souvent à être cantonnées à des rôles d'exécutants. Leur place centrale devrait être

Rapport Final

mieux reconnue dans les projets de stabilisation, tant sur le plan des procédures administratives que financières. Toutefois, les OSC's devraient faire l'objet d'un accompagnement de proximité et d'**une stratégie de renforcement des capacités** internes (techniques, institutionnelles et organisationnelles) définis sur base d'un partenariat à long terme entre celles-ci et le STAREC et l'ISSSS. La sélection des OSC's concernées par un tel partenariat devrait se réaliser sur base d'un diagnostic approfondi des OSC's actives dans le secteur de la paix et de la stabilisation dans les provinces de l'est. Une telle stratégie permettrait de reconnaître le rôle central joué par les OSC's dans la consolidation de relations de redevabilité entre les autorités et les populations civiles.

- Face aux manquements de certains PMO's, les évaluateurs appellent à l'établissement d'une charte éthique qui devrait être signée entre les organisations partenaires de la stabilisation et le Secrétariat Technique en amont de la mise en œuvre de leurs interventions et appelant ces organisations à respecter les plus hauts standards en matière de « Do No Harm » et de sensibilité aux conflits, ainsi que les autres principes fondamentaux de la stratégie de stabilisation (dialogue, participation locale, genre, etc.). Les organisations qui, par leur manque de professionnalisme ou de rigueur, aggravent les tensions locales plutôt que de participer à la stabilisation devraient se voir exclues des partenaires de mise en œuvre potentiels pour les futurs projets de stabilisation. Les cas de non paiement des salaires du staff local, de détournement et de mauvaise gestion devraient faire partie de ces critères d'exclusion.
- Le partenariat entre le STAREC et l'ISSSS, et plus largement entre le gouvernement et les bailleurs du FCS, demande à être renforcé davantage, comme en a témoigné les difficultés de respect des engagements repris dans le compact par les autorités provinciales. Idéalement, le gouvernement au plus haut niveau devrait garantir un pourcentage de fonds propres (gouvernementaux) pour financer les projets de stabilisation, et ce afin d'établir un meilleur équilibre dans les relations entre STAREC et ISSSS et de concrétiser financièrement l'engagement des autorités pour la stabilisation de l'est. La prise en charge par le gouvernement de certaines interventions liées au précantonnement des miliciens FRPI dans le Sud Irumu constitue un signal particulièrement positif en ce sens et demanderait à être élargi et systématiser. Par soucis de transparence et de confiance entre les partenaires, les fonds du gouvernement devraient être soumis aux mêmes procédures que les fonds du FCS (et devraient pour ce faire idéalement être intégrés au FCS en tant que tel).
- Concernant les procédures du FCS, celles-ci devraient être simplifiées et assouplies afin de permettre une plus grande rapidité d'action et de réaction, notamment dans les prises de décision sur les orientations des interventions et les transferts de fonds du FCS vers les partenaires de mise en œuvre. L'équipe d'évaluation a compris qu'une telle révision des procédures a déjà eu lieu et que ses effets seront dès lors évalués à l'avenir.

Rapport Final

- Il semble important d'assouplir et élargir les opportunités et mécanismes de coordination et synergies entre les programmes de stabilisation et les autres programmes structurels financés par les bailleurs, que ce soit dans le secteur des réformes de gouvernance (Sécurité, justice, administration et gouvernance locale), foncier, ou du relèvement et de la relance socio-économique, y inclus la question du retour des déplacés et réfugiés.
- En partenariat avec les partenaires de mise en œuvre des projets, il est important que les secrétariats techniques appuient la conception d'un mécanisme de suivi et d'évaluation (cadre logique et système de reporting) qui soit plus SMART et mieux adapté aux défis spécifiques de stabilisation tels qu'ils se présentent sur le terrain. Le système de reporting devrait plus explicitement décrire et analyser la mise en œuvre des interventions et les difficultés rencontrées plutôt que de focaliser uniquement sur les indicateurs de projet. Le système de suivi et reporting des PMO doit être amélioré.
- Enfin, pour les projets de stabilisation à venir, il semble opportun d'effectuer une étude de base de l'impact du COVID-19 sur les populations locales dans les secteurs clés de la stabilisation et d'initier une réflexion sur la meilleure manière d'intégrer la dimension Covid dans les futures interventions de stabilisation.

Pour les partenaires de mise en œuvre :

- Il est important que les PMO développent une culture de travail dans laquelle la collaboration franche et la coordination entre organisations soient mieux mis en valeur à tous les niveaux (au niveau des sièges comme des antennes sur le terrain) afin de faire cesser les tendances négatives à la compétition entre organisations. Ceci est d'autant plus vrai quand les organisations travaillent au sein de consortium. Les réunions de coordinations et autres groupes de travail ne peuvent pas rencontrer les succès escomptés si une communication franche et transparente entre organisations n'est pas renforcée.
- Les organisations doivent veiller à mieux respecter les planning des interventions et éviter de mener les interventions les plus importantes dans les derniers mois des projets. Une période suffisante de suivi des interventions doit être anticipée par les PMO afin de veiller à une réelle appropriation des résultats des projets par les parties prenantes au niveau local. Si des retards dans la mise en œuvre des interventions sont compréhensibles étant donné la complexité des procédures financières et administratives, ces retards doivent être limités au maximum afin de ne pas créer de fausses attentes et frustrations dans le chef des bénéficiaires.
- Les PMO impliqués dans les projets de stabilisation gagneraient à développer une politique plus systématique en matière de *Do No Harm*, et se montrer plus vigilants dans l'application des principes de DNH dans la mise en œuvre des interventions. Les gestionnaires de projet des PMO ne devraient pas tolérer que certaines erreurs dans la mise en œuvre des interventions

Rapport Final

aboutissent à créer ou renforcer des tensions locales là où les interventions doivent les apaiser. Une politique de tolérance zéro en la matière devrait être développée par les PMO.

- Les organisations et agences internationales gagneraient à développer des politiques plus systématiques et cohérentes en matière d'accompagnement et de renforcement des capacités des organisations de la société civile congolaises tant que les plans techniques qu'institutionnels, administratifs et financiers. Les organisations congolaises ne tirent pas suffisamment de bénéfices des partenariats avec des organisations internationales en termes de renforcement de leur capacités internes. Les organisations internationales devraient être plus soucieuses de renforcer les capacités internes de leur partenaires de projets.
- Les PMO gagneraient à renforcer leurs système et capacités internes de reporting sur leurs interventions. Le canevas utilisé pour le reporting des projets ne permet pas à l'évaluateur de se rendre compte du déroulement des activités réalisées et ayant provoqué les résultats revendiqués par les PMO. Il faudra améliorer le système de suivi et rapportage pour combler cette lacune, en développant un plan de suivi plus systématisé et des canevas plus complet et mieux adapté aux projets de stabilisation.

Liste des annexes

- 1) Rapport préparatoire et méthodologie d'évaluation
- 2) Questionnaires quantitatifs des zones de Kitshanga et du Sud Irumu
- 3) Données statistiques pour les zones de Kitshanga et Sud Irumu (3 fichiers excel)
- 4) Présentation PPT des conclusions préliminaires de l'évaluation
- 5) Tdr de l'évaluation
- 6) liste de focus et personnes rencontrés

- 7) Liste de documents & rapports consultés :
 - Rapports de suivi et rapports finaux des projets PKA et PKAM
 - Cadres logiques revus des projets PKA et PKAM
 - Budgets revus des projets PKA et PKAM
 - Rapports des missions conjointes de suivi des secrétariats techniques
 - Analyses de contexte des zones prioritaires de Kitshanga et du Sud Irumu