

DDR en République Démocratique du Congo

Mise à jour



Banque Mondiale – Septembre 2009

Ce document fournit un résumé des activités de démobilisation et réintégration (DDR) soutenues par la Banque mondiale en République Démocratique du Congo (RDC) depuis 2004. Son intérêt est de présenter aux partenaires les évolutions récentes dans le pays à la lumière des événements à l'est et d'expliquer les prochaines décisions critiques à prendre pour assurer une bonne exécution du programme national financé par la Banque mondiale (BM).

Un processus de DDR pour démobiliser approximativement 150.000 ex-combattants impliqués dans le conflit en RDC est actif depuis 2004 avec un financement conjoint de 200 millions de dollars fournis par un fonds fiduciaire à bailleurs multiples et la Banque Mondiale (IDA) sous l'égide du MDRP. Une première phase qui s'est terminée en décembre 2006 a démobilisé quelques 132.000 hommes, femmes et enfants. Une seconde phase, financée par un fonds conjoint de 75 millions de dollars auquel ont contribué la Banque mondiale (IDA), la Banque Africaine de Développement (BAD) et le gouvernement, devait traiter 70.000 membres des FARDC (Forces armées de la RDC) et 19.000 miliciens supplémentaires. Des 70.000 ex-combattants, 23.000 devaient être démobilisés, 8.000 enfants devaient recevoir une aide pour leur réunification familiale et réintégration, et 40.000 ex-combattants laissés pour compte par la première phase devaient aussi recevoir leur paquet de réintégration socio-économique. Les 19.000 miliciens devaient recevoir un soutien pour leur réintégration.

Cette seconde phase devait débuter en septembre 2008 et se terminer en juin 2010. Cependant aujourd'hui, bien que les 40.000 ex-combattants (résidus de la Phase I) soient en cours de réintégration, la guerre à l'est a sévèrement perturbé le processus de démobilisation. Les dernières projections suggèrent que seulement 20.000 combattants seront traités, dont moins de 5.000 opteront pour la démobilisation volontaire avant la fin du programme (le reste optant pour

un maintien dans l'armée). Tenant compte de la situation actuelle à l'est, le gouvernement se trouve plutôt engagé dans un processus de mobilisation que de démobilisation.

A cause du processus d'intégration accélérée des ex-membres du CNDP et d'autres groupes armés dans les FARDC, ainsi que la mobilisation à Kinshasa et dans d'autres provinces, le gouvernement a annoncé à l'équipe de la Banque mondiale que ses cibles de démobilisation étaient effectivement plus basses. Ceci a des conséquences importantes pour le projet financé par la Banque, en termes d'économies et de réallocations.

1. Contexte historique

Le cadre initial pour le processus de paix et de DDR des ex-combattants trouve son origine dans les accords de cessez-le-feu de Lusaka de 1999 qui devaient mener à terme la seconde guerre du Congo. Ces accords se focalisaient sur le retrait des forces régulières et irrégulières de la RDC. Ils stipulaient que les armées étrangères devaient retourner dans leur pays d'origine et que les groupes armés étrangers, y compris les éléments des ex-forces armées rwandaises et les milices hutus-interahamwe, devaient être désarmés par la mission des Nations Unies (MONUC), rapatriés et ensuite traités par les services de réintégration et/ou de justice de leur propre pays.

Malgré ces accords, les hostilités suivirent leur cours et ce ne fut pas avant l'Accord Global et Inclusif sur la transition, signé par toutes les parties congolaises en Décembre 2002, qu'un programme complet fut approuvé pour la restauration de la paix et de la souveraineté nationale sur une période de transition de deux ans. Les signataires convenaient que les éléments de tous les groupes armés congolais, y compris l'armée nationale (FAC) seraient incorporés dans une nouvelle armée nationale (FARDC). Il était convenu que cette nouvelle armée subirait un processus d'intégration (fusion

et restructuration) qui comprendrait : (i) une réduction des effectifs par le biais d'une offre de démobilisation volontaire, et (ii) le réentrainement et rééquipement des forces résiduelles avant d'effectuer leur redéploiement.

Etant donné les divers conflits persistants en RDC et les multiples accords de paix, en 2004 on pouvait dénombrer quatre processus de DDR séparés (mais liés) :

- i) **Forces étrangères** : L'accord de Lusaka se concentrait sur le retrait des armées étrangères et la neutralisation des groupes armés non-congolais dont surtout les FDLR. A ce moment là, l'estimation du nombre de troupes étrangères en RDC variait. Les FDLR comptaient plus ou moins 20.000 combattants et dépendants.
- ii) **Forces congolaises** : Selon l'Accord global et le programme national de DDR (PNDDR) qui le suivit, les groupes principaux concernés par l'intégration et le DDR étaient les FAC (100.000 hommes), le RCD-Goma (45.000 hommes), le RCD-National (10.000 hommes), le RCD-K/ML (15.000 hommes), le MLC (30.000 hommes) et les mai-mai (entre 30.000 et 50.000 hommes).¹ Ce furent ces forces qui firent l'objet principal du programme national financé par le MDRP et d'autres bailleurs.
- iii) **La pacification en Ituri** : Malgré le succès de l'Accord global, un conflit armé persista dans le territoire nord-est de l'Ituri impliquant au moins sept factions additionnelles et quelques 50.000 combattants². A la suite de l'intervention de la force d'urgence multinationale intérimaire à Bunia et une pression diplomatique accrue, les parties au conflit signèrent un accord de paix séparé à Dar es Salam en mai 2003. Les factions qui n'étaient pas signataires de l'Accord global participèrent à un processus de DDR plus informel mené par le PNUD (financé par le MDRP et d'autres bailleurs de fonds.)
- iv) **Enfants soldats** : Au cours de la guerre, toutes les factions ont utilisé des enfants soldats dans leurs forces armées que ce soit comme combattants ou en fonctions de soutien. En accord avec le droit international et les différents accords de paix, les groupes armés ont accepté de relâcher les enfants. Pendant la période de la transition (décembre 2002 à octobre 2006), et avec le soutien du MDRP et d'autres part-

naires, tel que l'UNICEF et les ONG spécialisées, le gouvernement a pu réinsérer quelques 30.000 enfants associés avec les forces armées.

Les partenaires internationaux acceptèrent non seulement de soutenir les processus nationaux de DDR, mais aussi de mettre leur poids diplomatique derrière d'autres initiatives pour extraire toutes les forces armées étrangères (y compris les FDLR) de la RDC. Etant donné la nature régionale de la guerre et le besoin de fournir des solutions cohérentes et simultanées couvrant toutes une série de pays dans la sous région, la communauté internationale proposa une approche originale pour confronter le problème du DDR des ex-combattants dans toute la région. En effet, au même moment l'Angola, le Congo-Brazzaville, la Centrafrique, l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi étaient sur le point de résoudre leurs propres conflits avec la même nécessité de soutenir des processus de DDR.

Ainsi sept pays de la sous région et la communauté internationale établirent le Programme multi-pays pour la Démobilisation et la Réintégration (MDRP) financé par un fonds fiduciaire à bailleurs multiples (FF) et une contribution complémentaire de la Banque (IDA), avec un secrétariat situé à la Banque mondiale. L'approche choisie par le programme régional pour l'exécution des activités nationales fut celle d'une mise en œuvre par les gouvernements concernés eux-mêmes (à l'exception de la Centrafrique). Treize bailleurs et la Banque contribuèrent 560 millions de dollars, dont 260 millions au FF, 64 millions en financement bilatéral et 240 millions de l'IDA. La partie la plus importante fut allouée à la RDC (200 millions) qui devait traiter le plus grand nombre d'ex-combattants. Un fonds additionnel de 75 millions de dollars fut ajouté en 2006 avec 50 millions supplémentaires de l'IDA et 25 millions de la BAD.

2. Le programme DDR en RDC

La Commission nationale (CONADER) chargée de la mise en œuvre du programme DDR fut établie par décret en décembre 2003. Deux donations de IDA et du MDRP financèrent le programme d'urgence de démobilisation et de réintégration (EDRP en anglais) ainsi que la CONADER et une petite équipe technique du MDRP (fin 2003/début 2004). Le document de programme ne fut pas rédigé avant mars 2004 et adopté par décret en mai 2004.

1 Rassemblement Congolais pour la démocratie (RCD) ; RCD Kisangani – Mouvement pour la Libération (RDC- K/ML) ; Mouvement pour la libération du Congo (MLC)

2 Les factions présentes en Ituri comprenaient: les FIPI (Front pour l'intégration et la paix en Ituri), l'UPC (Union des patriotes congolais), les FAPC (Forces armées du peuple congolais), le FNI (Front des nationalistes et intégrationnistes), le PUSIC (Parti pour l'Unité et la Sauvegarde de l'Intégrité du Congo), les FRPI (Forces de résistance patriotique d'Ituri), et les FPDC (Forces populaires pour la démocratie au Congo).

Le défi relevé par la CONADER fut considérable. Premièrement, il n'y avait aucune statistique fiable concernant le nombre de combattants qui devaient être traités par le PNDDR. Deuxièmement, la Conader devait mettre en place un système de traitement, de paiement et de réintégration dans un pays immense avec des infrastructures de transports et un système bancaire très limités. Troisièmement, elle devait opérer dans un environnement post conflictuel fragile, avec un gouvernement de transition composé de factions peu résolues à participer au processus. Quatrièmement, dans certaines parties de la RDC, les combats faisaient encore rage. Cinquièmement, la CONADER était dépendante d'autres sections du Ministère de la défense (soutenues par d'autres financements) pour accomplir ce qui était en partie un programme conjoint (l'intégration de l'armée). Finalement, le programme avait un calendrier serré, devant être conclu avant les élections de juin 2006.

Le PNDDR fut conçu avec l'idée d'avoir une stratégie commune pour l'intégration de l'armée et le DDR et donc prenant en compte le rôle institutionnel joué par la structure militaire d'intégration (SMI) chargée de gérer l'intégration de l'armée. Il faut noter que le PNDDR ne devait pas traiter les factions armées séparément mais ensemble en tant que militaires incorporés dans la nouvelle armée. Etant donné que les effectifs de toutes les factions avaient été intégrés dans les nouvelles FARDC, ils avaient tous le droit d'accéder volontairement au PNDDR sans vérification préalable quant à leur statut de combattants. La grande ligne du programme était de faire passer tous les FARDC par un tronc commun PNDDR/SMI qui identifierait ceux qui désiraient démobiliser et ceux qui opteraient pour rester à l'armée. Ces derniers seraient brassés par la SMI dans de nouvelles unités intégrées, formés, équipés et redéployés. Ce processus devait pouvoir créer une nouvelle armée de 18 brigades rééquipées (plus ou moins 125.000 hommes).

Ceux qui voulaient opter pour la démobilisation devaient être pris en charge par le PNDDR. Ils devaient recevoir une première prime de 110 dollars: 50 dollars pour le transport de retour; un pécule de survie de 50 dollars ; et 10 dollars pour leur nourriture. Un pécule mensuel de 25 dollars devait être versé pendant un an via un système de paiement par téléphone mobile. Ensuite, un réseau d'ONG et d'agences des Nations Unies leur offrirait un soutien à la réinsertion socio-économique. Le paquet total revenait à 810 dollars (hors frais de gestion). Des dispositions spéciales étaient mises en place pour les enfants et les femmes ex-combattantes.

Bien que le coût par bénéficiaire put être estimé, le nombre total de bénéficiaires était inconnu. Le manque de clarté sur les nombres et l'impact de ceci sur la planification du

budget fut un énorme problème. Un rapport du International Crisis Group soulève ce dilemme concernant le nombre d'hommes en armes en RDC : « *Le plus grand défi concernant la réforme de l'armée est probablement celui du nombre des anciens combattants actuellement inscrits sur les listes de paie.... À Sun City, les belligérants ont déclaré que l'ensemble de leurs forces collectives représentait un total d'environ 220.000 combattants mais lorsqu'il a fallu inscrire les soldats sur les listes de paie, ce chiffre est passé à 340.000. Le Conseil supérieur de la Défense l'a réduit à 240.000 en février 2004 et c'est sur la base de ce chiffre que le trésor public a calculé les soldes. Cependant, la plupart des observateurs, de même qu'un processus de recensement commandité par l'Afrique du Sud, estiment que le nombre réel des combattants se situe probablement aux alentours de 130.000, voire moins.* »³

Le système commun du PNDDR/SMI décida d'utiliser comme chiffres de travail 300.000 combattants et programma des services de réintégration pour 150.000 démobilisés dont 30.000 enfants. Ces derniers chiffres furent utilisés comme cibles pour les accords de financements.

3. Résultats de la Phase I du processus DDR (2004 - 2006)

D'emblée le programme fut miné par une série d'obstacles qui eurent un impact considérable sur le timing et l'efficacité de la mise en œuvre. Certains de ces obstacles étaient internes au programme, tels que la faiblesse de gestion au sein de la CONADER ; d'autres étaient externes, tels que la volonté politique à géométrie variable ou les énormes défis logistiques. Ceux-ci feront l'objet d'analyses approfondies ultérieures, mais on peut noter qu'il y eut des retards et des dépassements budgétaires considérables.

Au moment des élections et au terme du gouvernement de transition en décembre 2006, le programme avait traité 186.000 combattants, dont 132.000 furent démobilisés (30.000 enfants et 2.670 femmes compris) et 50.000 décidèrent de rester sous les drapeaux. Etant donné les conditions difficiles, certains considèrent ceci comme un résultat remarquable. Néanmoins tous les objectifs initiaux n'avaient pas été atteints bien que le budget fût entièrement dépensé. Des coûts imprévus, des budgets sous-estimés et une mauvaise gestion laissèrent un tiers des ex-combattants (40.000) sans leur paquet de réintégration. De plus, une série de problèmes complexes, pour la plupart en dehors du contrôle de la CONADER, empêcha la mise en œuvre de programmes spécialisés pour les blessés de guerre et les malades chroniques. Le nouveau gouvernement qui prit le pouvoir en 2007 prétendit qu'il restait à traiter quelques

3 Security Sector Reform in the Congo, Africa Report N°104 - 13 February 2006- ICG

70.000 FARDC et 19.000 rebelles (issus de la guerre à l'est). L'équipe du programme estima que le coût supplémentaire pour traiter ces nouveaux combattants et offrir le paquet de réinsertion aux 40.000 laissés pour compte de la première phase, s'élèverait à 75 millions de dollars.

La Banque mondiale et la BAD acceptèrent de financer cette seconde phase mais seulement à condition que l'unité de gestion soit réorganisée et que 6 millions de dollars de dépenses inéligibles soient remboursées. La reconfiguration institutionnelle et le règlement de ces conditions prirent du temps et eurent comme conséquence d'interrompre le processus de DDR entre le début 2007 et la fin 2008.

4. Processus de réforme de l'armée

Le processus de réforme de l'armée a évolué encore plus péniblement que le DDR. Le soutien des bailleurs fut moins bien coordonné et le Conseil National de la Défense dirigé par le Président n'a jamais été convoqué. Ainsi le processus de réforme n'a jamais été convenablement financé et dut se satisfaire d'une série d'interventions ad hoc venant de divers bilatéraux. En outre avec la reprise des combats en Ituri, des unités non brassées et non formées ont dû être déployées à l'est pour faire face à ces nouvelles menaces à la stabilité. En l'absence de fonds pour un programme intégral, la Belgique établit un programme de réforme d'urgence pour fournir trois brigades intégrées pour l'est. Au terme de la première phase du DDR en décembre 2006, seulement 15 des 18 brigades intégrées prévues avaient été constituées, encore moins formées et équipées et avec quasiment aucune vérification de l'aptitude des nouvelles recrues. Ceci aura comme conséquence des performances militaires très mitigées et des abus de droits de l'homme récurrents.

5. Le DDR et les accords de Goma (2008)

Les accords de Goma au début 2008 et la mise en place du programme Amani mené par l'abbé Malu Malu créa l'espoir que le conflit à l'est était en voie de résolution et permettrait la relance rapide du processus de DDR. Etant donné les retards encourus dans la mise en place de la seconde phase, quelques bailleurs lancèrent en février 2008 un fonds d'urgence (environ 12 millions de dollars) géré par la Banque mondiale pour soutenir la réintégration des démobilisés, afin d'empêcher leur ré-enrôlement. En réalité, avec le retrait du CNDP, les accords de Goma furent un faux espoir. Quand le financement additionnel pour la seconde phase se matérialisa en septembre 2008, le conflit

était tel que le gouvernement ne fut pas dans une position de lancer le traitement des 70.000 FARDC convenus selon les accords de programme. En outre, quand le processus de paix se remis en marche, la méthode privilégiée pour faire face à la problématique rebelle fut celle de l'intégration dans l'armée plutôt que la démobilisation.

Initialement, il fut affirmé que les membres des diverses milices à l'est du pays se chiffraient dans les 60.000 et que leur neutralisation, ou désarmement, contribuerait à concrétiser une paix encore fragile. Cependant, non seulement le PNDDR n'était pas conçu, ni budgétisé pour une telle charge, mais encore les experts mirent en question la véracité de ces chiffres. Une étude soutenue par le MDRP suggéra que le chiffre réel tournait plutôt autour de 20.000 combattants et que plusieurs des groupes rebelles signataires des accords étaient plus des créations imaginaires de politiciens ambitieux que des groupes de vrais rebelles. En attendant ces preuves, le PNDDR se défendit de devoir incorporer ces combattants douteux en insistant sur la règle « d'un homme -une arme » stipulée dans le règlement comme un des critères d'éligibilité. Cette fermeté ne fut pas bien reçue ni par le programme Amani, ni par la communauté internationale. Cependant les débats furent rapidement dépassés par les événements.

6. L'impact du rapprochement entre la RDC et Rwanda sur le DDR (2009)

En 2009, lors d'une volte face dramatique, le Rwanda et la RDC trouvèrent un accord qui permit aux forces rwandaises d'entrer en RDC et de monter des opérations conjointes avec les FARDC contre les FDLR. En parallèle, le CNDP (dont le chef Laurent Nkunda avait été arrêté au Rwanda) trouva à son tour un accord avec le gouvernement qui devait permettre à ses forces de réintégrer les FARDC et la branche politique de devenir un parti politique légitime.

Le processus 'd'intégration accélérée' ne suivit aucun modèle jusque-là entrepris. Il n'y eut aucun passage par le tronc commun. Il n'y avait donc aucune vérification de statut, ou d'enquête à propos d'implications quelconques dans des crimes contre les droits de l'homme, ou même d'offre de démobilisation. Quelques 6.000 CNDP auraient été intégrés de cette façon. Pour maintenir l'équilibre ethnique, le gouvernement intégra aussi 6.000 combattants mai-mai et autres combattants loyalistes. Finalement, le gouvernement régularisa au moins 7.000 FARDC qui étaient en attente d'intégration.

Actuellement, le gouvernement maintient qu'il n'y aurait plus de groupes armés autonomes dans l'est de la RDC. Il

est probable que quelques-uns aient été laissés pour compte par 'l'intégration accélérée' mais ceci suggère quand même que l'estimation de 60.000 miliciens à l'est était massivement exagérée, et confirme plutôt la thèse de l'étude du PNDDR et du MDRP⁴.

Ce processus d'intégration accéléré et les opérations contre les FDLR ont été accompagnés d'une réorganisation de l'armée. A l'origine l'armée devait comprendre 18 brigades. Il y en a maintenant 35, et seulement à l'est.⁵ Le motif de cette prolifération n'est pas clair. Certains estiment qu'il fallait trouver un rôle pour les commandants nouvellement intégrés. D'autres pensent qu'il s'agit d'une tentative de minimiser les risques d'avoir de trop grosses formations à loyauté douteuse. Certainement la façon dont les nouveaux intégrés ont été éparpillés parmi toutes les différentes unités paraît valider cette théorie.

La Mission européenne de soutien à la réforme du secteur de sécurité (EUSEC) assiste (parmi d'autres rôles) les FARDC dans l'enregistrement et le paiement des troupes. Après la première phase de DDR mais avant la reprise du conflit à l'est (et l'intégration accélérée), l'EUSEC estimait les effectifs des FARDC à 129.000 hommes, dont 50.000 étaient issus du tronc commun et du brassage. Ce qui est plus important, c'est que l'EUSEC avait réussi à établir un système qui assurait la paie des 50.000 hommes de ces brigades intégrées. D'ailleurs la mise en place de ce système était une condition nécessaire à la mise en place d'une augmentation importante des salaires (fixés depuis à 50 dollars par mois). Depuis les événements de septembre 2008, l'EUSEC et la SMI ont perdu le fil de quels soldats sont dans quelles unités et dans quel endroit, et sont donc incapables d'assurer leur paiement. Ils n'ont toujours pas pu enregistrer et payer les nouveaux intégrés. Il y a aussi de fortes suspicions que depuis le dernier recensement beaucoup d'hommes ont soit déserté soit été recrutés en dehors des voies reconnues (y compris des enfants). C'est pour cette raison que l'EUSEC/SMI tentent d'effectuer un nouveau recensement.

7. Progrès de la seconde Phase du DDR (Septembre 2008 - Juin 2010)

Considérant ces événements, en particulier la reprise des combats à l'est et l'intégration qui suivit l'accord de paix

de mars 2009, le PNDDR a du faire face à un nombre de changements au programme initial. Certains objectifs critiques ont dû subir les adaptations suivantes :

- (i) **Démobilisation:** Suivant l'intégration accélérée et l'exclusion de la garde présidentielle du processus DDR (12 à 15.000 hommes), le nombre de combattants prévu pour être traité par le programme a baissé de 70.000 à 10.000, dont seulement 5.000 devraient être démobilisés.
- (ii) **Réintégration:** Les 40.000 ex-combattants laissés pour compte par la phase I restent sur le cahier des charges ; par contre les 19.000 miliciens ne sont plus à l'ordre du jour. Des contrats ont déjà été signés pour les activités concernant ceux de la phase I et ce nombre ne devrait augmenter que de très peu suite à la phase II.
- (iii) **Les enfants :** 8.000 enfants des première et seconde phases attendent un soutien des programmes existants.
- (iv) **Les blessés de guerre et les malades chroniques :** Bien que le programme soit prêt à recevoir un nombre - toujours indéfini - de blessés de guerre et de malades chroniques, très peu se sont présentés. Les problèmes principaux sont : a) des revendications de dédommagement, b) les soins de santé à long terme, et c) le logement. Le programme reste ouvert pour ces cas et une campagne de sensibilisation commence à porter des fruits.

Étant donné l'intérêt actuel pour la réintégration socio-économique, il est important de noter que pendant la première phase du programme d'urgence de réintégration de démobilisation (EDRP), 54.000 ex-combattants démobilisés ont reçu un paquet de réintégration dans différents secteurs tel que l'agriculture, la pêche, la couture, la menuiserie, la maçonnerie, la conduite automobile, et la métallurgie et ceci dans toutes les provinces de la RDC. Pour la deuxième phase, le projet a été conçu pour se focaliser sur les activités de réintégration qui avaient démontré les meilleurs résultats pour les bénéficiaires, telles que l'agriculture et la pêche, surtout notable vu la situation économique actuelle du pays.

En attendant, les agences principales de mise en œuvre de la première phase ont été reconduites pour la deuxième phase, dont CARITAS, la FAO, INPP, l'OIT, et ADEKOR. Des 40.000 ex-combattants démobilisés qui attendaient la réintégration depuis la première phase, un total de 23.780

4 Le bout du tunnel? - Opportunités de désarmement et de rapatriement des FDLR en République Démocratique du Congo - Mise à jour - Hans Romkema, Document MDRP, Août 2009

5 La structure des FARDC est très difficile à définir, étant donné que le nombre de soldats par brigade varie énormément.

reçoivent actuellement un appui à la réintégration dans les différentes provinces. Ceci veut dire qu'un total de 77.780 ex-combattants démobilisés ont reçu un appui depuis le début des activités en 2004. Une petite étude sur la réintégration a fourni quelques informations à propos des résultats actuels : (i) plus de 50 pour cent des interviewés pouvaient subvenir à leur besoin de première nécessité; (ii) seulement 25 pour cent des interviewés estimaient qu'il était plus difficile pour un ex-combattant de trouver un travail; et (iii) la réintégration sociale progressait de façon satisfaisante avec 95 pour cent des cas estimant qu'ils ont été bien accueillis dans leur communauté après leur retour, 95 pour cent indiquant qu'ils avaient un bon rapport avec les autorités locales et 79 pour cent participant aux activités sociales de la communauté (telles que le sport, l'église, les fêtes et les enterrements).

En parallèle avec ces ajustements internes de programmation, d'autres questions politiques et opérationnelles ont un impact direct sur le programme.

(i) **La politique de démobilisation, la réforme de l'armée et le DDR**

Les objectifs initiaux et les personnes ciblées par le PNDDR ont été choisis lors des accords de paix de Lusaka et sur la base d'un désir de démanteler des groupes armés congolais impliqués dans une guerre qui date des années 90. Ce processus est plus ou moins accompli et la date de fin de programme de juin 2010 paraît raisonnable. Le gouvernement doit maintenant faire face à un nouveau défi lié au conflit armé à l'est, tout en faisant face aux contraintes fiscales qu'implique une vaste armée de terre. Ainsi il est tout à fait probable que le gouvernement aura besoin d'un soutien supplémentaire à la démobilisation même si ceci sera dans un autre contexte, vraisemblablement lors d'une réduction des effectifs selon une politique ultérieure de réforme complète du système de sécurité.

(ii) **Le DDR formel et les activités de désarmement communautaires**

Depuis la reprise des combats et l'instauration d'une paix fragile à l'est, il y a tendance à confondre deux types de procédures – le DDR formel et les activités associées au désarmement et aux programmes d'activités génératrices de revenus pour les hommes en armes opérant dans leurs communautés d'origine. Selon le premier processus, le PNDDR se concentre sur des individus membres de groupes armés officiellement reconnus, qui subissent un processus formel et légal de renonciation au recourt à la force et retournent à la vie civile (démobilisation). Ce processus est

géré par le PNDDR selon des critères stricts régis par décret. L'autre processus concerne plutôt des hommes qui ne sont pas en rébellion ouverte mais ont accès aux armes et qui s'en prennent aux populations locales ou à la rigueur les défendent d'agressions extérieures (les groupes d'auto-défense). Ces individus n'ont pas accès au DDR formel mais représentent quand même un risque. Ainsi des activités qui ciblent la collecte des armes à feu et soutiennent le développement communautaire sont mises en place pour minimiser ce risque. Mais ceci n'est pas du DDR stricto sensu. Après les accords de Goma de 2008, les personnes considérées comme étant dans cette seconde catégorie étaient chiffrées à 60.000⁶. Cependant depuis l'intégration accélérée de certains de ces mai-mai dans l'armée et une évaluation plus approfondie, la MONUC et le PNUD estiment que les personnes nécessitant ce genre d'interventions ne sont plus que 5.000. Nonobstant, il reste important de distinguer les deux groupes et les deux processus car, par exemple, offrir à un homme de la seconde catégorie l'option du tronc commun lui offre automatiquement le choix d'intégrer les FARDC, ce qui ne serait pas nécessairement approprié ou désirable.

(iii) **La Banque Africaine de Développement et le PNDDR**

Quand le gouvernement a demandé une aide supplémentaire pour les besoins additionnels du DDR, la BAD a accepté de financer en parallèle avec la Banque mondiale un don de 25 millions de dollars pour une partie du PNDDR (le PARSEC – projet d'appui à la réinsertion socio-économique post conflit). Ce projet consiste en un certain nombre de composants importants dont : i) une campagne de sensibilisation pour les ex-combattants, ii) une étude sur le genre et la formulation d'une stratégie pour les femmes associées avec les groupes armés, iii) des activités de réinsertion pour 28.500 ex-combattants comprenant des pécules en espèce, des biens en nature, des formations et un soutien particulier pour les activités agricoles y compris la formation des coopératives agricoles pilotes, et iv) un soutien à l'équipe programme avec un expert en communication et un expert en agronomie. Les activités sont concentrées dans les provinces Orientale, le Katanga, le Maniema et les deux Kivus.

Etant donné les décaissements relativement lents (seulement 600.000 dollars à ce jour), le programme de la BAD a été prolongé jusqu'à fin décembre 2010. Aussi étant donné la réduction anticipée du nombre d'ex-combattants qui seront démobilisés et de la sous-dépense du programme IDA, il est probable que

6 Programme de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des conflit armés, Annexe I, GoDRC, June 2009

le PARSEC sera réorienté. A l'heure actuelle le PNDDR anticipe seulement 6.000 ex-combattants pour le programme de la BAD (au Katanga et au Maniema). Une mission de la BAD est attendue incessamment en RDC pour discuter des options potentielles pour l'avenir, dont des programmes de désarmement et de développement communautaire tels que décrits ci-dessus.

8. L'avenir du programme de la Banque mondiale

Au vu de l'évolution de la situation depuis la programmation initiale de la seconde phase et depuis une mission en juillet 2009, la Banque a réorienté son approche envers le DDR comme suit:

- (i) **Le PNDDR:** Le changement le plus important a été la réduction des effectifs attendus pour la démobilisation de 23.000 à 3-5.000. Ceci engendrera des économies budgétaires considérables. En outre, il faut noter qu'étant donné la position du Ministre de la Défense qui accepte le fait accompli de cette réduction et désire voir la fin du processus actuel, le programme sera clôturé en juin 2010. De facto ceci laissera peu de temps pour lancer davantage d'activités (sachant que le processus entier pour un ex-combattant dure en moyenne 9 mois).

Selon les dernières estimations, l'IDA a déboursé 11,2 des 50 millions alloués. Le PNDDR utilise le reliquat pour revoir les contrats en cours avec les divers partenaires d'exécution surtout en fonction des nouveaux chiffres de bénéficiaires et de la hausse des prix de certaines commodités. Néanmoins, il est évident qu'il y aura malgré tout des économies importantes (plus ou moins 10 millions de dollars) et la Banque négociera l'utilisation de ces fonds avec le gouvernement, bien qu'il soit peu probable qu'ils soient déboursés via le PNDDR.

- (ii) **L'est du Congo, le désarmement communautaire et le Fonds fiduciaire d'urgence**

Le fait que le gouvernement et ses partenaires soient confrontés à un défi compliqué pour stabiliser l'est du pays a déjà été évoqué ci-dessus. Les causes politiques et socio-économiques du conflit dans la région sont multiples⁷. La résolution à long terme du conflit né-

cessitera une approche multidimensionnelle comme reconnu par le STAREC et l'UNSSS⁸. Un élément clef sera la création d'opportunités économiques et le désarmement des divers groupes armés qui terrorisent encore les populations et les agences humanitaires. En outre, du moment que l'exploitation sauvage des mines continue d'alimenter le conflit et que des groupes armés bien organisés, tel que les FDLR, continuent d'exister, il est reconnu que les conditions idéales pour un désarmement et une pacification totale seront difficiles à obtenir.

Il faut aussi noter que la Banque, selon son règlement, ne peut pas entreprendre des activités de désarmement. Néanmoins elle peut soutenir des activités génératrices de revenus et jouit d'une certaine expérience dans la réinsertion d'ex-combattants. Ainsi, elle a établi un fonds fiduciaire pour le Congo pour financer des projets spéciaux exécutés par des ONG visant à soutenir davantage d'activités de réinsertion afin d'empêcher le re-recrutement des ex-combattants. Se concentrant à l'est, le fonds d'urgence soutient actuellement deux projets:

- **CARITAS** : La réinsertion socio-économique de 7.000 ex-combattants au Nord et Sud Kivu pour une somme de 3,3 millions de dollars. Ce projet se clôturera le 30 juin 2010. Jusqu'à présent 4.085 ex-combattants ont terminé leur formation et reçu des kits agricoles; 3.000 sont actuellement en formation. Le projet se déroule de façon satisfaisante. Le seul problème concerne l'insécurité dans les zones d'Uvira, Fizi et Mwenga.

- **Save the Children-UK** : Soutien à la réinsertion socio-économique de 1.500 enfants relâchés par les groupes armés pour une somme de 1,5 millions de dollars et qui se clôturera le 30 juin 2010. Ce projet comprend des activités d'apprentissage et d'éducation primaire au Nord et Sud Kivu.

L'équipe de la Banque va effectuer une revue des besoins actuels vis à vis des objectifs et des activités du fonds fiduciaire. Les résultats de cette revue seront partagés avec les bailleurs en vue d'une prise de décision. De plus, la Banque mondiale est en train d'examiner son portefeuille d'activités en RDC pour évaluer comment elle peut contribuer à la paix et à la sécurité dans l'est du pays, en harmonie avec le programme STAREC du gouvernement.

7 Voir les articles suivants : Five Priorities for a Peacebuilding Strategy, ICG May 2009, Faced with a gun, what can you do? : War and militarization of mining in eastern Congo, Global Witness, July 2009, and STAREC, ibid.

8 Stratégie de soutien de l'ONU pour la sécurité et la stabilisation dans l'est de la RDC