



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



PAR L'AUTRE BOUT DE LA LORGNETTE : L'ENGAGEMENT DES CITOYENS A LA GESTION PUBLIQUE



À propos d'International Alert

International Alert aide les populations à trouver des solutions pacifiques aux conflits. Nous sommes l'une des plus importantes organisations de consolidation de la paix au monde et nous bénéficions de près de 30 ans d'expérience dans ce domaine. Nous travaillons avec les populations locales du monde entier et les aidons à bâtir la paix. Nous conseillons également les gouvernements, les organisations et les entreprises sur la façon dont leurs politiques et activités peuvent soutenir la paix. Nous nous concentrons sur les questions qui affectent la paix, dont le changement climatique, l'économie, le genre et la gouvernance ainsi que le rôle des entreprises et des organisations internationales dans les régions à haut risque. Pour un complément d'information sur notre travail et les pays où nous sommes présents, veuillez visiter www.international-alert.org

À propos de Tufaidike Wote

Le projet *Tufaidike Wote* (« travaillons ensemble pour le bénéfice de tous ») est financé par l'USAID et mis en œuvre par un consortium sous le lead de CARE international en collaboration avec International Alert et l'agence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Ce projet vise à apporter une réponse combinée aux problèmes de pauvreté et d'instabilité à l'Est de la RD Congo, en renforçant la stabilité socio-économique dans 15 communautés dans les provinces du Nord et du Sud Kivu. La théorie de changement du projet est que la paix et la stabilité sont promues par la création d'espaces, de capacités et d'opportunités pour les membres des communautés à prendre part dans un ensemble d'actions de réconciliation et de relèvement communautaire. Le projet fait recours à *une approche combinée à assise communautaire* avec trois piliers : la consolidation de la paix, la gouvernance et l'appui aux moyens de subsistance. Le projet applique des thèmes transversaux sur la participation des femmes, la sensibilité aux conflits et la bonne gouvernance.

La rédaction de ce rapport a été possible grâce au généreux soutien du peuple américain par l'intermédiaire de l'USAID, l'Agence américaine pour le développement international, au projet « Tufaidike Wote ».

Le contenu du présent rapport relève de la responsabilité d'International Alert et ne reflète pas forcément les avis de l'USAID ou du Gouvernement des États-Unis.

© International Alert 2016

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, déposée dans un système de recherche ni transmise sous toute autre forme ou moyen — électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sans pleine attribution.

Mise en page : Nick Purser

Photo : Catherine Trautes

PAR L'AUTRE BOUT DE LA LORGNETTE : L'ENGAGEMENT DES CITOYENS A LA GESTION PUBLIQUE

Leçons apprises du projet Tufaidike Wote sur les liens
entre la cohésion et la redevabilité sociale à l'est de la
République Démocratique du Congo

Decembre 2016

Remerciements

Cette étude est le fruit des efforts de tous ceux qui ont concouru à sa réalisation : des milliers de femmes et d'hommes de plusieurs communautés du Nord et du Sud-Kivu ; des membres des structures communautaires de paix et de développement, des membres des groupements paysans et organisations paysannes ; des travailleurs des organisations nationales partenaires et des autorités politico administratives qui se sont impliqués activement dans la mise en œuvre du projet Tufaidike Wote et dont le travail a constitué la base de cette étude. International Alert les remercie pour leur bravoure et leur sens de responsabilité.

Alert international remercie l'auteur Hélène Morvan qui, accompagnée de la Directrice Nationale Maria Lange, a conduit l'étude avec professionnalisme et promptitude en étroite collaboration avec une équipe d'International Alert qui a aussi contribué à la collecte des informations, aux analyses et à la rédaction de ce rapport. Nous remercions le Chef de projet Emmanuel Sebujiangwe, les Chargés de Projet Patrick Mututa et Amos Ruhundaza, le Chargé de Suivi et Evaluation, Patient Keendja qui ont apporté un appui technique consistant tout au long de la réalisation de cette étude.

Nous remercions également les membres du Consortium Tufaidike Wote, FAO et CARE International pour leur soutien et collaboration.

Cette étude a été réalisée dans le cadre du projet Tufaidike Wote grâce à la générosité du peuple américain par l'intermédiaire de l'USAID sans laquelle les activités du projet n'auraient pas été possibles. International Alert le remercie vivement pour son soutien.

Cette étude sera un outil de travail pour plusieurs personnes et organisations nationales et internationales qui travaillent dans le domaine de la gouvernance en RDC. International Alert les remercie pour l'intérêt qu'elles vont porter à son contenu.

En partenariat avec :



Table des matières

Résumé exécutif	5
Introduction	9
1. Principaux concepts et approches	11
1.1 Développement conduit par les communautés	11
1.2 Cohésion sociale	12
1.3 Redevabilité sociale	13
1.4 Liens entre les trois concepts	15
2. Contexte de la gouvernance en RDC	17
2.1 Institutionnalisation de la corruption	17
2.2 Fragmentation des espaces décisionnels	18
2.3 Décentralisation « en chantier »	19
3. L'expérience de Tufaidike Wote	21
3.1 Cohésion sociale	23
3.1.1 <i>Mobilisation et structuration communautaire</i>	23
3.1.2 <i>Inclusion des femmes</i>	25
3.1.3 <i>Gestion communautaire des conflits</i>	27
3.2 Redevabilité sociale	30
3.2.1 <i>Accès à l'information</i>	30
3.2.2 <i>Action citoyenne et réponse des autorités</i>	32
3.3 Liens entre redevabilité et cohésion sociale	38
3.3.1 <i>Espaces d'entraide et d'échange</i>	38
3.3.2 <i>Capacités et confiance nécessaires pour agir</i>	39
3.3.3 <i>Participation et inclusion</i>	39
3.3.4 <i>Contexte politique et économique</i>	40
4. Conclusions et recommandations	41
4.1 Conclusions	41
4.2 Recommandations	44
Bibliographie	47

Sigles et abréviations

AAP	Aide et action pour la paix
ANR	Agence nationale de renseignements
ASBL	Association sans but lucratif
AVEC	Association villageoise d'épargne et de crédit
BM	Banque mondiale
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CDD	Community-Driven Development
CDR	Community-Driven Reconstruction
CDJP	Commission diocésaine justice et paix
CIVD	Comité inter-villageois de développement
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CEP	Champ-école paysan
CLD	Comités locaux de développement
COPA	Comité de parents
COSA	Comité de santé
CPDG	Comité de planification et de développement du groupement
DCC	Développement conduit par les communautés
ETD	Entités territoriales décentralisées
EFC	États fragiles et affectés par un conflit
FAO	Food and Agricultural Organization (Organisation des États-Unis pour l'alimentation et l'agriculture)
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FMI	Fonds monétaire international
GAC	Stratégie sur la gouvernance et la lutte contre la corruption
GP	Groupement paysan
IRC	International Rescue Committee
ISSSS	International Security and Stabilization Support Strategy
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation du Congo
OCB	Organisation communautaire de base
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
OSC	Organisation de la société civile
PSCRIP	Promoting stabilization and community reintegration project
RAP	Recherche-action participative
RAVEC	Réseau des associations villageoises d'épargne et de crédit
RCC	Reconstruction conduite par les communautés
RDC	République démocratique du Congo
RS	Redevabilité sociale
STAREC	Programme gouvernemental pour la stabilisation et la reconstruction de l'est de la RDC
RDC	République démocratique du Congo
TW	Tufaidike Wote
USAID	United States Agency for International Development



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La présente étude est le produit d'une recherche documentaire et de terrain réalisée en octobre 2016 à l'est de la République démocratique du Congo. Elle vise à mieux comprendre les mécanismes qui unissent la cohésion et la redevabilité sociale afin notamment de dégager des recommandations et des bonnes pratiques.

Cette étude repose largement sur les résultats et observations faites dans le cadre du projet Tufaidike Wote. Exécuté par un consortium composé de CARE, de la FAO et d'International Alert, le projet Tufaidike (TW) s'est échelonné sur la période allant de janvier 2012 à décembre 2016. Ce projet multisectoriel s'articule autour de trois objectifs : (1) le renforcement des capacités de prévention et de gestion des conflits dans les communautés ; (2) l'amélioration de la participation citoyenne à la bonne gestion des biens communautaires ; et (3) la promotion des moyens de subsistance agricole et moyens de subsistance alternatifs. Mis en œuvre dans 6 groupements (un au Nord-Kivu et cinq au Sud-Kivu), le projet a permis d'atteindre 70 164 personnes directement et environ 370 000 indirectement.

En ligne avec la Stratégie internationale de stabilisation pour l'est de la RDC¹, les activités menées dans le cadre du TW ont contribué à poser les bases d'un système de gouvernance plus inclusif et transparent en renforçant les espaces, les capacités et les opportunités des citoyens à participer à la prise de décision, et ce, à plusieurs niveaux :

¹ International Stabilisation and Security Support Strategy (ISSSS). Plan prioritaire de stabilisation 2013-2017 pour l'est de la République démocratique du Congo.

- La multiplication et la fréquence des rencontres et concertations entre les membres de communautés (relations horizontales) et avec les autorités (relations verticales) ont contribué à renforcer les liens de confiance, à faciliter la circulation et la fiabilité des informations transmises aux populations et à installer des réflexes et des pratiques de redevabilité et de bonne gouvernance.
- L'organisation de nombreuses formations a augmenté la confiance des populations en leur capacité et réduit l'asymétrie entre les autorités et la population. Les membres de la communauté comme les autorités sont détenteurs des mêmes informations, et les communautés se sentent à même de réclamer des comptes.
- Par une combinaison d'actions visant à renforcer l'autonomie financière et économique et la participation aux espaces décisionnels des femmes, le projet leur a permis de gagner en confiance et d'accroître leur crédibilité en tant que membres à part entière de la communauté.

Le contexte politique et économique qui prévaut en RDC s'avère toutefois un obstacle majeur à l'établissement de liens et mécanismes de redevabilité sociale crédibles et durables :

- Le sentiment d'appartenance communautaire est clef pour garantir l'investissement des communautés dans la prise de décision. Cependant, la prévalence des logiques patrimoniales de gouvernance en RDC (du sommet à la base) a profondément altéré la confiance des populations dans leurs dirigeants et ainsi leur volonté à se mobiliser pour le bien public.
- Dans le contexte d'extrême pauvreté de la RDC, les enjeux de survie sont au cœur des préoccupations et des logiques des acteurs. La volonté des autorités comme des communautés à engager des actions collectives repose pour partie sur le calcul des intérêts qu'elles pourront en retirer. Sans financement externe, les structures de redevabilité mises en place par le projet pourraient rapidement devenir une coquille vide.
- Dans un contexte de décentralisation inachevée, les autorités locales sont bien souvent aussi démunies que les populations et incapables de mobiliser des ressources (financières comme politiques) pour répondre à leurs besoins.

L'analyse des leçons apprises en matière de redevabilité sociale fait émerger quatre axes principaux d'intervention qui sont : (1) la mobilisation (volonté) des autorités et des citoyens ; (2) le renforcement des capacités des autorités et des citoyens ; (3) la création de cadres d'échanges ouverts et inclusifs ; et (4) l'inclusion des groupes généralement exclus des espaces décisionnels. De manière transversale, deux bonnes pratiques émergent, à savoir : (1) la prise en compte du contexte d'intervention ; et (2) l'adoption d'une stratégie à long terme et itérative.

En réponse aux défis rencontrés dans la mise en œuvre des projets de gouvernance inclusive mais aussi d'après les leçons apprises du projet TW et d'autres initiatives de promotion de la redevabilité en RDC, le projet TW étant conçu sur base de la capitalisation des leçons apprises de projets précédents, pour poursuivre les efforts déjà investis, nous recommandons :

- **Aux bailleurs, agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'élaboration des stratégies d'intervention et des projets, veiller

à poursuivre les efforts de capitalisation en tenant compte des bonnes pratiques déjà documentées.

- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, s'inscrire si possible dans la continuité des initiatives de participation communautaire précédemment menées dans les localités d'intervention, et si cela n'est pas possible, expliquer aux communautés le choix d'une nouvelle stratégie.

L'un des premiers socles de la redevabilité est la construction d'un système d'information prenant en compte les différents points de vue et favorisant l'accès du plus grand nombre à l'information. Pour favoriser la diffusion et la production d'informations, nous recommandons :

– **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, assurer la démultiplication et la diversification des canaux d'information. L'accès aux nouveaux médias sociaux par la téléphonie mobile est un secteur à investir. Les médias sociaux occupent une place encore limitée mais grandissante en RDC (particulièrement parmi les jeunes) et ont un potentiel important en facilitant l'accès à des informations nationales voire internationales et la production et la diffusion d'informations par les citoyens eux-mêmes. Cette stratégie peut par ailleurs renforcer la participation des femmes. Une étude réalisée au Nord-Kivu en 2011 a montré que les femmes avaient plus accès aux médias/moyens de communication que les hommes².

– **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, faciliter l'accès des populations à des données suffisantes, crédibles et compréhensibles pour contrôler l'action publique.

Depuis sa création, la nation congolaise est caractérisée par un système de gouvernance patrimonial où les logiques d'intérêts et les relations d'allégeances priment sur l'intérêt public. Accentuée par deux décennies de guerre, cette situation se traduit par un déficit majeur de confiance des populations envers leurs dirigeants. Pour renforcer les liens entre les autorités et la population, nous recommandons :

- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'élaboration des projets, intégrer la dissémination et la publicité des initiatives positives comme des activités à part entière. En outillant les communautés pour disséminer les bonnes pratiques et les engagements, il s'agit de contribuer à renforcer la confiance des populations envers leurs dirigeants, la légitimité et la volonté des autorités à s'investir mais aussi d'assurer une pleine appropriation des décisions prises par les populations et ainsi de renforcer la capacité des citoyens à se mobiliser en cas de non-respect des engagements et des lois.
- **Aux bailleurs :** La restauration du lien de confiance entre dirigeants et populations est un processus de longue haleine. En conséquence, prévoir des stratégies de financement sur le long terme pour permettre d'enclencher un processus itératif où cohésion sociale et redevabilité se renforcent mutuellement, et établir des mécanismes pérennes de redevabilité.

2 La Bretxa (2011). *Diagnostic de l'écosystème de communication dans la province du Nord-Kivu*. Rapport d'analyse. Édition GADHOP (Groupe d'associations de défense des droits de l'homme et de la paix) : Butembo (RDC).

- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Le manque de confiance des communautés envers les autorités affecte aussi leurs relations avec les organisations de la société civile (nationale et internationale), qui sont régulièrement accusées de corruption. Veiller à ce que les partenaires d'exécution respectent strictement les principes de gouvernance qu'ils prônent, et en cas de mauvaise gestion, prennent des mesures exemplaires. Pour limiter les suspicions et polémiques, établir des canaux de communication et de plaintes clairs et accessibles, avec une personne de référence affectée au suivi des activités auprès de la communauté. La présence régulière des équipes sur le terrain et la limitation des rotations de personnel contribuent à l'établissement de relations de confiance.

Le niveau local permet d'ancrer les pratiques de redevabilité sociale au plus près des réalités vécues par la population. Cependant, les ressources et les capacités politiques d'action des autorités locales sont extrêmement limitées. Il paraît donc important d'articuler les initiatives locales de redevabilité sociale avec des actions visant les niveaux décisionnels supérieurs. Pour amorcer un « cercle vertueux de redevabilité³ », nous recommandons :

- **Aux représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, soutenir et étendre les actions collectives au-delà du niveau local en assurant la mise en lien des initiatives et leur relais à travers les différents réseaux de la société civile et les médias. Plusieurs groupes locaux exerçant une pression conjointe sur le gouvernement provincial ou national sont potentiellement plus puissants qu'un seul groupe mettant la pression sur des autorités locales⁴.
- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, consolider les résultats obtenus au niveau local en assurant un relais au niveau méso (provincial) et macro (national). La coordination d'actions à ces différents niveaux doit contribuer au renforcement de la chaîne de gouvernance et de redevabilité en assurant une meilleure prise en compte des besoins des populations dans l'élaboration des politiques publiques (*bottom-up*), et un renforcement des mécanismes hiérarchiques de contrôle et de suivi de l'application des décisions légales et des politiques (*top-down*).
- **Aux bailleurs et aux représentants de la société civile congolaise :** Maintenir un engagement fort et conséquent pour exiger du gouvernement congolais des avancées politiques s'agissant notamment de la tenue des élections locales et de l'achèvement et l'harmonisation du processus de décentralisation. Sous peine de décourager les citoyens, la mobilisation et les actions citoyennes doivent permettre d'aboutir à une réponse des autorités. En effet, les pressions émanant de la base ont peu d'impact si elles ne s'accompagnent pas de changements légaux et politiques. Intrinsèquement liés, les élections locales et le processus de décentralisation sont des instruments fondamentaux pour renforcer la capacité des populations à participer à la prise de décision et à demander des comptes aux autorités.

3 Robinson (J.) [2016], page 8.

4 Burns (D.), Ikita (P.), Lopez Franco (E.) et Shahrokh (T.) [2015]. *Citizen participation and accountability for sustainable development*, Brighton: Institute of Development Studies, p. 42.



INTRODUCTION

La République démocratique du Congo traverse depuis plusieurs mois une grave crise électorale. Alors qu'il arrive à la fin de l'année 2016 au terme de son second et dernier mandat, le président congolais a annoncé début octobre, se référant aux conclusions d'un processus de dialogue multipartite, le report des élections. Cette déclaration vient entériner la décision de la Cour institutionnelle qui, saisie par la majorité⁵ en mai 2016, permet au président de se maintenir au pouvoir tant qu'un nouveau président n'a pas été élu. Ce report est officiellement présenté comme une nécessité pour assurer la préparation des élections et notamment l'enrôlement des nouveaux électeurs. Pour les principaux leaders de l'opposition et de la société civile, il s'agit d'une tentative pour rester au pouvoir.

Le 19 septembre 2016, date à laquelle la Commission électorale nationale indépendante (CENI) aurait dû lancer le processus électoral, des manifestations ont eu lieu dans le pays, entraînant la mort d'une cinquantaine de personnes à Kinshasa. L'absence de dialogue entre la majorité et l'opposition, mais aussi au sein de l'opposition, laisse craindre de nouvelles violences. La violence repose, d'une part, sur la possible manipulation de la rue par l'opposition et, d'autre part, sur le risque d'usage excessif de la force par la majorité. Ce risque est exacerbé par la pauvreté généralisée et la violence chronique qui nourrissent la colère populaire et par les problèmes de contrôle et de commandement au sein des forces de sécurité⁶.

C'est dans ce contexte politique et sécuritaire tendu qu'International Alert et ses partenaires souhaitent réinterroger la notion de gouvernance en s'intéressant à l'autre bout de la lorgnette,

5 Le terme « majorité » réfère au parti ou à la coalition de partis détenant le plus grand nombre de sièges à l'assemblée. Dans le cas de la RDC, il s'agit d'une coalition de partis qui se sont alliés au parti majoritaire, le *Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie* (PPRD), pour former la coalition au pouvoir dite « Majorité présidentielle ». Début 2016, cette coalition a connu une vague de défection avec le départ de plusieurs figures marquantes.

6 International Crisis Group (2016). *Boulevard des désillusions : la "rue" et la politique*. Crisis Group Africa Briefing. N° 123. Nairobi/Bruxelles.

non pas à travers les enjeux politiques nationaux mais en observant l'engagement quotidien des citoyens dans la gestion de l'action publique. S'appuyant sur sa pratique de terrain, il s'agit par ce travail d'établir les liens de causalité entre cohésion sociale et redevabilité sociale. Ainsi, la présente étude permettra de documenter les changements au niveau des relations « horizontales » entre les citoyens (plus d'entraide, de confiance, d'inclusion, etc.) et des relations « verticales » des citoyens avec les autorités étatiques et coutumières congolaises (plus de consultation, de transparence, etc.), et vice versa.

Le projet Tufaidike Wote (« Travaillons ensemble pour le bénéfice de tous ») se situe au cœur de cette analyse. Exécuté par un consortium composé de CARE, de la FAO et d'International Alert, le projet Tufaidike (TW) s'est échelonné sur la période allant de janvier 2012 à décembre 2016. Le projet TW repose sur une méthodologie qui combine les principes et leçons appris en matière de développement conduit par les communautés (*community-driven development*) et de consolidation de la paix. Dividendes de paix et efforts de paix sont ainsi conçus de manière concertée afin d'assurer que les activités de relance socioéconomique servent et soutiennent les processus de cohésion sociale et de paix, mais aussi limitent les risques que ces projets n'engendrent des conflits (*sensibilité au conflit*⁷).

Les résultats de la présente étude s'appuient sur l'analyse croisée de la littérature, d'une série d'entretiens réalisés dans les zones d'exécution du projet et avec certains acteurs clés du projet (partenaires de mise en œuvre et ministère provincial du Plan). Entre le 11 et le 22 octobre 2016, l'équipe chargée du travail de recherche a réalisé 22 entretiens individuels et 24 focus groupes dans les localités d'exécution du projet TW, à savoir les groupements de Kabalole à Mwenga (villages de Bulende et Kabalole), d'Izege (village d'Izege) et Kaniola à Walungu (villages de Mwirama et Kaniola-Centre), de Buzi à Kalehe (villages de Bulenga et Kalungu) et de Batangi-Mbau à Beni (localités de Mavivi et Batangi-Bingo). Afin de mieux appréhender les enjeux de gouvernance du point de vue de la demande comme de l'offre, les entretiens avec les autorités et les représentants des communautés ont été réalisés séparément. Ainsi, des entretiens individuels ont été conduits avec les autorités coutumières (chefs de village et de groupement), politico-administratives (services chargés du développement et de la décentralisation au niveau du territoire et de la chefferie) et les représentants de la société civile. Représentatives des structures locales de pouvoir, toutes ces personnes étaient des hommes. D'autre part, les focus groupes ont permis de rencontrer les membres des structures du projet (comités de paix, de développement et groupements paysans, comités de suivi des dialogues communautaires) et les bénéficiaires (membres des associations villageoises d'épargne et de crédit, champs-écoles paysans, etc.). Dans ce cadre, 172 personnes ont été interrogées, dont 90 femmes. La majorité des entretiens a été réalisée en groupes non mixtes afin d'appréhender les différences de perception selon le sexe.

La présente étude s'articule autour de quatre chapitres. Les deux premiers chapitres offrent une présentation générale d'une part des concepts utilisés dans le cadre de l'étude et d'autre part des enjeux de gouvernance en République démocratique du Congo. Le troisième chapitre est le cœur de ce travail. Basé sur les résultats observés dans les zones d'exécution du projet TW, il présente les principaux changements en termes de cohésion et de redevabilité sociale. Enfin, le chapitre conclusif comprend une synthèse des principales leçons apprises sur les liens entre cohésion et redevabilité sociale à partir d'expériences en lien avec le projet TW et menées en RDC, et une série de recommandations adressées aux acteurs de mise en œuvre comme aux bailleurs de fonds.

7 Plus large que le principe du « do no harm », la sensibilité aux conflits repose sur l'hypothèse selon laquelle toute initiative menée dans une zone touchée par le conflit interagira avec ce conflit et que cette interaction aura des conséquences qui peuvent avoir des effets positifs ou négatifs sur ce conflit. La sensibilité aux conflits consiste à minimiser les impacts négatifs et à maximiser les impacts positifs par une compréhension des dynamiques de conflit et de l'influence des interventions externes sur les dynamiques de conflit. International Alert et al (2004). *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding: Resource pack*, Londres.



1. PRINCIPAUX CONCEPTS ET APPROCHES

La présente étude s'intéresse aux liens qui unissent la cohésion et la redevabilité sociale à travers l'analyse des changements observés dans les 6 groupements de mise en œuvre du projet Tufaidike Wote. Par ce premier chapitre, il s'agit de poser le cadre conceptuel de l'étude, à savoir la cohésion sociale et la redevabilité sociale, mais aussi de présenter les principales approches sur lesquelles repose le projet Tufaidike Wote, et notamment le développement conduit par les communautés (*community-driven development*).

1.1 Développement conduit par les communautés

Depuis la fin des années 1990, le secteur du développement connaît un changement de paradigme qui se concrétise par un rôle accru des communautés dans les processus de développement.

Dans cette optique, la Banque mondiale (BM) a développé une approche dite de « développement conduit par les communautés » (DCC). Cette approche vise à « donner aux communautés le pouvoir de contrôler les décisions et les ressources relatives à leur développement⁸ », d'une part, en renforçant leur capacité à agir collectivement et, d'autre part, en responsabilisant les décideurs locaux.

8 Banque mondiale (2014). Fiche de résultats : *Le développement conduit par les communautés*. <http://www.banquemondiale.org/fr/results/2013/04/14/community-driven-development-results-profile>

Les programmes de DCC se fondent sur les principes de la bonne gouvernance que sont la transparence (accès à l'information), la participation, l'inclusion et la redevabilité des autorités. Elle combine ces principes à l'amélioration des capacités locales et à l'autonomisation des acteurs locaux⁹.

L'approche de DCC a été mise en œuvre dans différents contextes, notamment dans des États fragiles et affectés par un conflit (EFC) où elle a été adaptée aux enjeux de situations post-conflit. Pour marquer la spécificité des interventions de DCC dans des contextes post-conflit, International Rescue Committee a développé le concept de « reconstruction conduite par les communautés » (RCC) (*community-driven reconstruction*), qui a notamment été mise en œuvre à l'est de la République démocratique du Congo dans le cadre du projet Tuungane¹⁰.

1.2 Cohésion sociale

La restauration de la cohésion sociale est parmi les principaux objectifs poursuivis par les programmes de DCC/RCC en situation post-conflit. La notion de cohésion sociale peut être définie comme « le ciment qui maintient l'unité d'une société¹¹ ». Selon Larsen, elle est un prérequis au développement économique et à la démocratie¹². Les principales composantes de la cohésion sociale sont :

- Le lien social qui désigne l'ensemble des relations et des règles qui unissent des individus faisant partie d'un même groupe social et/ou de groupes sociaux différents. Le lien social se mesure en fonction du degré d'unité ou dans des contextes de post-conflit ou de réconciliation. L'unité ou la réconciliation se manifestent par la diminution ou l'absence de violences ou de tensions, la tolérance et la compréhension mutuelle, la solidarité entre les citoyens ou encore la capacité des communautés à résoudre pacifiquement leurs conflits.
- La confiance se lit à deux niveaux : entre les groupes composant la société et entre les citoyens et l'État. La notion de confiance est liée au sentiment d'assurance et de sécurité qu'inspire un groupe (ampleur et intensité des réseaux interpersonnels et intergroupes, degré de dialogue entre groupes antagonistes, intermariages, partage d'espaces communs) ou l'État (confiance des populations dans les services de sécurité et de justice, absence de corruption, etc.).
- L'inclusion sociale, économique et politique¹³ consiste à assurer qu'au sein d'une société tout individu ou groupe sans distinction d'âge, de sexe, de religion ou de convictions, de handicap ou d'orientation sexuelle est valorisé, respecté et bénéficie d'opportunités égales pour participer à la vie sociale, économique et politique.

9 Banque mondiale (2015). *Programmes pilotés par les communautés - Vue d'ensemble* (dernière mise à jour le 29 septembre 2015) <http://www.banquemondiale.org/fr/topic/communitydrivendevelopment/overview>

10 En 2007, l'IRC, en partenariat avec CARE, a mis en place un des plus ambitieux programmes de reconstruction conduite par les communautés au monde. Grâce au financement du Département du Royaume-Uni pour le Développement International, le programme Tuungane, qui signifie « Unissons-nous », a atteint plus de 2,25 millions de personnes dans plus de 1 900 communautés dans quatre provinces de l'est de la RDC (Nord-Kivu, Sud-Kivu, Maniema et Katanga). En 2010, le programme a redirigé ses approches pour d'avantage favoriser les liens entre les communautés, les prestataires de services de première ligne, les services techniques et les entités territoriales décentralisées. Voir Labrecque (G.) et Isatou Batonon (I.) (2015). *Redevabilité dans la prestation locale de services : approche du bulletin communautaire de performance du programme Tuungane*. Document de réflexion : politiques et pratiques. International Rescue Committee.

11 UN Department of Economic and Social affairs (2012). *Perspectives on social cohesion: the glue that holds society together*. New York. <http://www.un.org/en/development/desa/news/policy/perspectives-on-social-cohesion.html>

12 Larsen (C.) (2014). *Social cohesion: Definition measurement and developments*, Centre for Comparative Welfare Studies, université Aalborg, Danemark, p. 37.

13 UN Department of Economic and Social affairs (2012).

- Le capital social est l'ensemble des « dynamiques d'organisation sociale déterminant la formation de groupes auxquels les individus s'identifient et ainsi leur sentiment d'appartenance à une communauté¹⁴ ». Le capital social peut notamment être mesuré par l'appartenance des membres d'une communauté à des structures sociales (appartenances associatives, politiques, syndicales), à des réseaux informels (relations de voisinage, d'amitié ou familiales) ou encore un engagement civique local (comportements d'entraide, bénévolat, etc.).
- La mobilité sociale consiste en l'égalité d'accès aux opportunités de progression sociale¹⁵, indépendamment des critères d'identité ou d'appartenance des individus (sexe, ethnie, tribu, religion, origines sociales, etc.). On parle ainsi de mobilité sociale intergénérationnelle (changement de position sociale d'une personne par rapport à celle de ses parents) ou intra-générationnelle (progression au cours de la vie d'un individu). Contrairement au système de caste où le statut social se transmet d'une génération à une autre, le principe de mobilité sociale repose sur l'idée d'égalité des individus qui offre à chacun le droit d'accéder à n'importe quelle position sociale.

1.3 Redevabilité sociale

Le concept de redevabilité est généralement compris comme l'obligation, pour les détenteurs du pouvoir, de prendre la responsabilité de leurs actions en informant et en justifiant de leurs décisions, actions et résultats auprès de ceux qui les ont élus. En retour, les citoyens peuvent, par leur vote, soutenir ou sanctionner les décideurs politiques. Le concept de redevabilité sociale (RS) (*social accountability*) vient enrichir ce concept en insistant sur l'engagement des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Pour cela, la RS prévoit des leviers d'action complémentaires au processus électoral¹⁶. La Stratégie sur la gouvernance et la lutte contre la corruption de la Banque mondiale définit la redevabilité sociale comme « la mesure et la capacité des citoyens à rendre l'État redevable et l'amener à répondre à leurs besoins¹⁷ ».

La notion de redevabilité s'organise autour de différents piliers. Ces piliers sont généralement associés à des outils d'application. Il convient toutefois de rappeler que les méthodes et outils utilisés dans un contexte ne s'appliquent pas nécessairement à un autre. En effet, certaines interventions de RS sont déterminées autour de méthodes et d'outils au détriment de l'analyse du contexte politique et de l'analyse des liens entre gouvernants et gouvernés¹⁸.

Les différents piliers de la redevabilité sont :

- L'accès des citoyens à l'information. Ce principe est fondé sur le principe de transparence. Parmi les outils les plus courants, on trouve les campagnes d'information¹⁹, l'affichage

14 Poteete (A.) (2003), *The Implications of Social Capital for Empowerment and Community-Driven Development*, Banque mondiale. Working paper, page 1.

15 UN Department of Economic and Social affairs (2012).

16 Grandvoininet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) (2015). *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability*. *New Frontiers of Social Policy*, page 21.

17 Traduction de l'auteur à partir de l'anglais: « Extent and capability of citizens to hold the state accountable and make it responsive to their needs ».

18 Grandvoininet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) (2015), page 30.

19 Cela peut passer par des réunions publiques, l'utilisation des médias de masse, de documents imprimés, de spectacles publics, de kiosques d'information, des réseaux sociaux, de sites Web, de SMS, de la radio, etc.

public d'informations²⁰, la présentation de rapports publics de dépenses, et depuis plus récemment, l'utilisation de SMS ou encore des réseaux sociaux (etc.). Il existe d'autres outils plus élaborés tels que la charte du citoyen qui informe les usagers d'un service public de leurs droits. En cas de non-respect des normes, cet outil prévoit de fournir une explication, voire une compensation aux utilisateurs.

- La mobilisation et l'action collective²¹ permettent de regrouper des personnes autour d'une action visant à résoudre un problème social. Les approches utilisées impliquent une concertation plus ou moins grande avec les autorités, et elles combinent souvent plusieurs démarches. Ainsi, la mobilisation et l'action collective incluent des actions comme le suivi de l'élaboration des lois et politiques publiques, les campagnes de plaidoyer, la mise en œuvre de projets-modèles innovants, les manifestations publiques ou encore la désobéissance civile.
- La participation citoyenne à la gestion publique varie entre la consultation, la collaboration et la pleine gestion citoyenne. Les méthodes utilisées sont essentiellement la supervision, la gestion ou le suivi de contrats et biens publics. Parmi les outils utilisés, on trouve la budgétisation et la planification participatives, la gestion communautaire (quand les services sont gérés par des citoyens, voire leur appartiennent) ou encore la contractualisation communautaire²².
- Le suivi actif de la réponse des autorités par les citoyens « demande de redevabilité » décline dans les approches et les outils suivants : le suivi communautaire, les mécanismes de plaintes ou de recours, les audiences publiques, les audits sociaux ou communautaires, les études citoyennes de suivi des dépenses publiques ou encore les comités de gestion des utilisateurs. La « carte de scores de la communauté » (*community score cards*), utilisée dans le cadre du projet TW, est un outil communautaire de suivi des dépenses publiques, des performances des services publics, des projets ou encore des unités administratives locales.



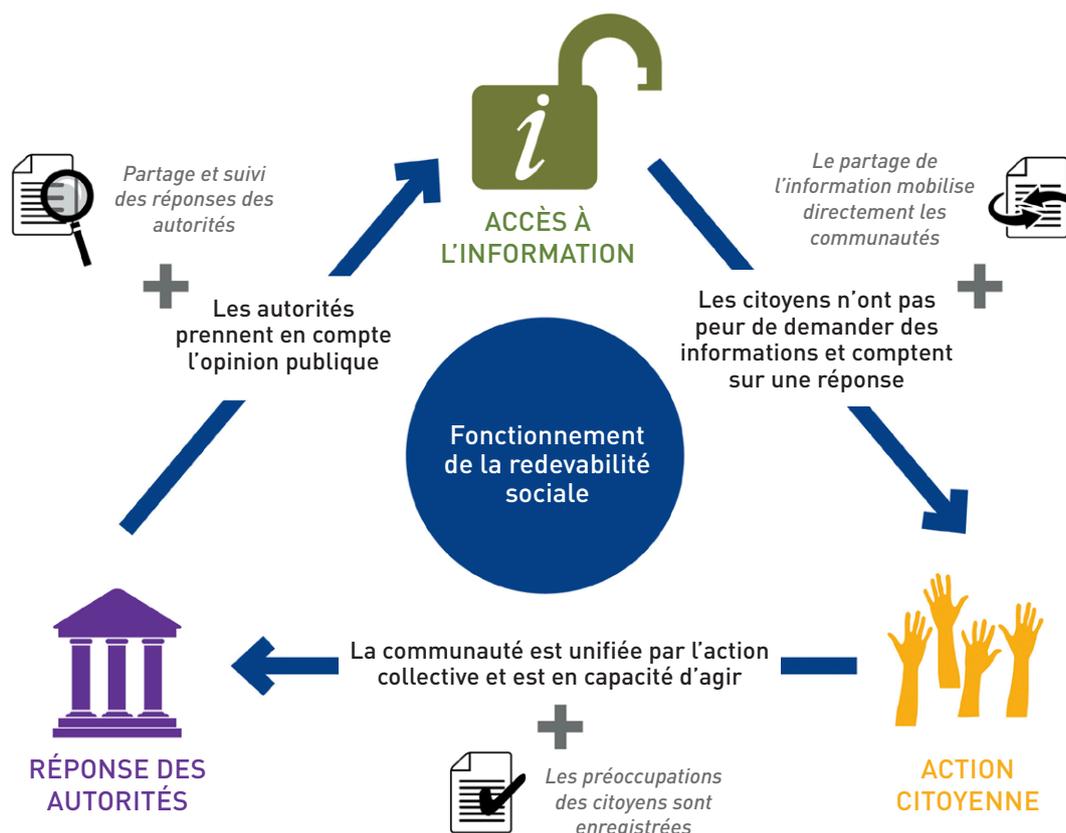
Témoignage sur les réalisations du projet.

À ces quatre piliers s'ajoute la réponse des autorités publiques aux demandes des citoyens, élément incontournable du processus. En effet, si le concept de redevabilité sociale insiste sur le rôle actif des citoyens, il souligne aussi la « réciprocité » des obligations entre l'État et les citoyens. Les responsables politiques doivent rendre des comptes à la population, et les citoyens ont le devoir de leur en exiger. L'amélioration de chacun des piliers s'inscrit dans un « cercle vertueux ». Si les autorités répondent aux demandes des citoyens, alors les citoyens seront encouragés à participer à la gestion des affaires publiques, et si les populations mènent des actions collectives concertées, les autorités seront plus enclines à y répondre.

20 Cela peut se faire sur des panneaux d'affichage au niveau des bureaux de l'administration, dans les écoles, les centres de santé, les centres communautaires, les sites de projets et tout autre endroit où les communautés bénéficient de services ou discutent des affaires publiques.

21 D'autres appellations ou notions connexes à celle d'action collective incluent la voix des citoyens (*voice*) ou encore la participation citoyenne (*citizen engagement*). Certaines sources incluent la mobilisation citoyenne ; d'autres distinguent ces deux éléments.

22 C'est le cas lorsque des groupes communautaires sont contractés, ou contractent des entreprises pour fournir des services ou construire des infrastructures dans la communauté.



Accentuant cette dimension, le *Global Partnership for social accountability* définit la redevabilité sociale comme « un processus de collaboration et de dialogue entre les citoyens, la société civile et l'État, afin de rendre le gouvernement plus sensible aux besoins des citoyens²³ ». La RS peut donc « être activée » par les citoyens comme par l'État. L'interaction entre citoyens et autorités se décline à tous les niveaux du cycle de redevabilité sociale : au moment de l'information des citoyens, de la formulation des demandes citoyennes aux autorités ou encore des explications des décisions des autorités aux citoyens.

1.4 Liens entre les trois concepts

S'il existe un consensus sur l'existence d'une interaction étroite entre les dynamiques de cohésion et de redevabilité sociale, la nature et les modalités de ce lien sont multiples, non linéaires et souvent complémentaires.

La cohésion sociale comme déterminant de l'action citoyenne : La cohésion sociale (notamment la confiance) apparaît comme une précondition aux actions de redevabilité sociale, notamment dans des États fragiles où le ré-établissement des relations institutionnelles exige la restauration de relations de confiance au sein de la société²⁴. L'inclinaison des citoyens à se mobiliser est notamment

23 Traduction de l'anglais par l'auteur : « Social accountability involves a process of engagement and dialogue between citizens, civil society and the state, in order to make government more responsive to citizens' needs ». Voir *Global Partnership for Social Accountability* (2016). *Compilation of case studies presented at the GPSA Forum 2015*, « Social Accountability for Citizen-Centric Governance: A Changing Paradigm », page 4.

24 Grandvoinet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) (2015), page 196.

influencée par le sentiment d'appartenance à la communauté²⁵, et leur capacité à s'organiser est facilitée par une cohésion sociale forte²⁶. Au niveau opérationnel, l'organisation collective des communautés est l'une des stratégies adoptées notamment dans le cadre des projets de DCC pour améliorer la capacité des communautés à exiger des comptes de leurs représentants²⁷.

La cohésion sociale comme obstacle à l'action citoyenne : Dans certains cas, une cohésion sociale forte peut constituer un obstacle à l'implication des citoyens dans des actions de redevabilité sociale²⁸. Autrement dit, si les communautés jouissent d'une harmonie sociale, ils préfèrent ne pas risquer de la perdre ou de l'altérer en se mobilisant auprès de leurs gouvernants pour demander plus de redevabilité sociale.

La cohésion sociale comme résultat des processus de redevabilité sociale : L'expérience montre que les programmes de développement communautaire qui visent à renforcer la redevabilité sociale contribuent eux-mêmes à renforcer la cohésion sociale. Cela confirme la nature cyclique et itérative des processus de redevabilité sociale²⁹. Le renforcement de la cohésion sociale (ou de ses composantes) s'observe d'abord *en cours* de processus. Ainsi, l'implication autour d'un projet commun des autorités et des différents groupes qui composent la communauté (et parfois sont en conflit) les oblige à échanger sur leurs attentes et leurs besoins, et contribue ainsi à améliorer leur compréhension des opinions et préoccupations de chacun³⁰. La cohésion sociale peut aussi être renforcée à l'issue du projet sur base des résultats obtenus.

Si la pratique confirme l'existence de relations fortes entre la redevabilité et la cohésion sociale, elle démontre aussi que ces relations ne sont ni systématiques ni linéaires. L'analyse des dynamiques de cohésion et de redevabilité sociale dans le cadre du projet TW entend apporter des éléments additionnels pour appréhender la nature de ces liens, mais aussi et surtout identifier les facteurs qui permettent d'engranger des changements positifs.

25 Kyamusugulwa Milabyo (P.) (2014). *Community-driven reconstruction in the Eastern Democratic Republic of Congo: capacity building, accountability, power, labour and ownership*. Thèse de doctorat, université de Wageningen, Pays-Bas, page 187.

26 Grandvoininnet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) (2015), page 135.

27 Poteete (A.) (2003), page 1.

28 Grandvoininnet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) (2015), page 136.

29 Robinson (J.) (2016). *Making social accountability work: promoting peaceful development in Uganda*. International Alert, page 8.

30 Saferworld (2008). *Water and Conflict: Making Water Delivery Conflict-Sensitive in Uganda*. Saferworld, Londres dans Grandvoininnet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) (2015), page 199.



2. CONTEXTE DE LA GOUVERNANCE EN RDC

La redevabilité sociale est étroitement liée aux relations gouvernants–gouvernés. Dans des États fragiles et affectés par des conflits comme c’est le cas en RDC, ces relations sont souvent le lieu de tensions.

Depuis sa création, la nation congolaise n’a jamais connu un mode de gouvernance qui ait promu la chose publique, l’État de droit et le bien-être de ses citoyens³¹. L’accaparement et la redistribution des ressources et des avantages s’organisent dans un système de gouvernance patrimoniale où priment les relations personnelles d’allégeances au détriment du développement des institutions et de la mise en œuvre des politiques publiques. Le système colonial a ainsi imposé des pratiques violentes d’exploitation des ressources et d’accession au pouvoir que les 32 ans du régime du président Mobutu érigeront en système et que 20 années de guerre et d’instabilité chronique entérineront.

2.1 Institutionnalisation de la corruption

Dans un contexte économique marqué par l’échec de la zairianisation au début des années 1970³², la démonétisation de 1980 et les mesures d’ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI), la « cannibalisation de l’État » par Mobutu a entraîné une régression économique et sociale

31 International Alert (2012), « Sortir de l’impasse : vers une nouvelle vision de la paix à l’est de la RDC ».

32 La « zairianisation » consiste en la nationalisation progressive des biens commerciaux et des propriétés foncières qui appartenaient à des ressortissants ou groupes financiers étrangers.

aux conséquences dramatiques pour les populations³³. Au nom du principe du « *débrouillez-vous* » prôné par le président Mobutu, les pratiques illégales telles que la corruption, le trafic d'influence, les passe-droits sont devenues des pratiques quotidiennes pour de nombreux Congolais et notamment les fonctionnaires étatiques.

Selon le rapport 2015 de Transparency International sur la corruption dans le monde, la RDC se classe à la 147^e place sur 168 pays recensés. L'impunité des faits de corruption est notamment pointée du doigt par ce rapport. Ainsi, de nombreux services réputés gratuits sont actuellement payants.

La Police nationale congolaise est organisée dans un réseau pyramidal sophistiqué où chaque agent a l'obligation, sous peine de perdre son poste, de rapporter quotidiennement une somme fixe à son supérieur hiérarchique³⁴. Il est ainsi admis que dans la fonction publique, la corruption est une nécessité pour « joindre les deux bouts ». Cet état de fait favorise une solidarité de corps, empêchant la remise en question de ce système.³⁵ Ces logiques n'épargnent pas le secteur de l'éducation ou de la santé où se déploie une corruption « discrète » mais tout aussi dommageable pour les usagers (absentéisme, monétarisation des points, contournement délibéré de règlements à des fins personnelles, etc.)³⁶. Banalisée, la corruption s'inscrit dans le quotidien de la population congolaise qui utilise un lexique riche et imagé pour en parler ou y recourir³⁷.

2.2 Fragmentation des espaces décisionnels

Le système d'accès et de gestion des ressources (politiques, économiques et sociales) autour de réseaux de loyauté a généré une forte fragmentation du pouvoir qui va s'accroître avec la fragilisation économique puis politique du pouvoir. En effet, avec la baisse des revenus étatiques dans les années 1980, le régime de Mobutu se retrouve incapable d'entretenir les réseaux de loyautés qu'il avait mis en place.

La fragmentation du pouvoir touche toutes les sphères de la société congolaise. Les écoles et les structures de santé sont progressivement confiées aux confessions religieuses. Au niveau politique, l'ouverture au multipartisme dans les années 1990 se traduit par la multiplication des partis politiques (plus de 300 en juin 1992) et l'appartenance ethnique devient un enjeu de mobilisation pour l'accession au pouvoir, favorisant la fragmentation de la société selon les lignes ethniques et régionales. Cette logique de fragmentation affecte aussi la société civile. Accusée d'être un tremplin politique, elle est régulièrement le lieu de conflits de leadership qui se matérialisent notamment par la mise en place de structures dissidentes. Enfin, au niveau sécuritaire, la faiblesse des services de sécurité et de défense a engrangé un vide sécuritaire favorable à la propagation des groupes armés à l'est de la RDC (il y avait environ 70 groupes armés en activité en novembre 2015³⁸). L'État ne pouvant ou ne voulant pas protéger ses populations (et leurs moyens de subsistance), les

33 De Villers (G.), Jewieswicki (B.) et Monnier (L.) (2002). « Manières de vivre : économie de la débrouille dans les villes du Congo/Zaire ». Cahiers africains. N° 49. Paris : L'Harmattan.

34 Eriksson Baaz (M.) et Olsson (O.) (2011). « Feeding the Horse: Unofficial Economic Activities within the Police Force in the DR Congo », African Security, Volume 4, Issue 4.

35 Blundo (G.) et de Olivier de Sardan (J.-P.) (2006). « Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa », Londres, Zed Books, 298 p.

36 Kodila Tedika (O.) (2013). « Anatomie de la corruption en République démocratique du Congo ». Université de Kinshasa, Institute of African Economics. MPRA Paper No. 43463, p. 14-15.

37 Kodila Tedika (O.) (2013), page 4-5.

38 Stearns (J.) et Vogel (C.) (2015). *The Landscape of Armed Groups in Eastern Congo*. Congo Research Group. Centre of International Cooperation.

communautés ont tendance à se reposer sur les groupes armés pour leur défense³⁹. La création des mouvements armés a aussi été motivée par les enjeux locaux autour de la gestion des ressources et du pouvoir (lutttes autour de la succession coutumière ou la terre⁴⁰). Enfin, ces logiques de fragmentation affectent aussi le cadre légal et politique local, créant des confusions et parfois des conflits, notamment en matière foncière où la loi et la coutume présentent des incohérences significatives.

Les structures parallèles de pouvoir engendrées par ce système patrimonial mais aussi par la multiplicité des acteurs qui se sont installés dans les espaces laissés vacants par un État démissionnaire et rongé par les conflits sont un facteur majeur d'insécurité institutionnelle pour les populations et favorisent le recours à des stratégies communautaires violentes de protection et de défense de leurs intérêts. Toutes les décisions (même les dispositions légales) peuvent être remises en cause en fonction des « arrangements » entre les porteurs d'autorité⁴¹.

2.3 Décentralisation « en chantier »

La Constitution de 2006 puis l'adoption de deux lois organiques en 2008⁴² forment le socle légal et politique de la décentralisation en RDC. Ces textes permettent l'acquisition par les ETD d'une autonomie juridique, administrative, financière et politique, et des compétences élargies notamment dans les secteurs de la santé et l'éducation. Pour financer leurs actions, la Constitution prévoit pour chaque échelon de la décentralisation un droit de rétrocession de 40 % sur les recettes qu'elle génère.

La logique qui sous-tend la décentralisation est la suivante : plus les autorités sont proches de la population, mieux elles peuvent identifier leurs besoins et y répondre de manière adéquate⁴³. Ainsi pour garantir son caractère démocratique, la loi prévoit l'élection au suffrage universel des assemblées provinciales (qui élisent ensuite les gouverneurs) et des conseils urbains, communaux, de secteur et de chefferie (qui élisent à leur tour leurs collèges exécutifs).

La mise en application des politiques et des lois relatives à la décentralisation s'avère toutefois très lacunaire. Bien que la décentralisation soit officielle depuis 10 ans, le pouvoir politique demeure fortement centralisé. Prévues en 2006, reportées en 2010 puis en 2013, les élections urbaines, municipales et locales n'ont toujours pas eu lieu. Les maires, bourgmestres et autres chefs de secteurs et chefferies continuent à être nommés par Kinshasa. Le premier échelon élu est le niveau provincial, niveau auquel la majorité des administrés n'a pas accès. Par ailleurs, en fonction depuis 2007, les députés provinciaux ont largement dépassé leur mandat.

L'inachèvement du processus de décentralisation accentué par la concurrence qui préexistait entre les autorités coutumières et étatiques favorise les zones de flou. Les dispositions sur la décentralisation viennent contredire des textes antérieurs et créent des conflits de compétences

39 Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation pour l'est de la RDC en appui au programme gouvernemental STAREC. 2013-2017.

40 Stearns J. et Vogel C. (2015).

41 Morvan (H.) et Kambale Nzweve (J-L). (2010). La paix à petits pas : inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'est de la République démocratique du Congo, International Alert.

42 Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Loi n°08/012 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

43 Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation pour l'est de la RDC en appui au programme gouvernemental STAREC. 2013-2017.

notamment entre les chefferies et l'administration territoriale. Par manque de ressources humaines, les provinces comme les ETD recourent au personnel déconcentré.

Entre 2007 et 2011, le niveau de rétrocession annuelle aux provinces a représenté entre 6 % et 15 %⁴⁴ de leur budget, alors qu'avant la décentralisation, il avoisinait les 20 %⁴⁵. Pour faire face à un manque d'argent, les agents locaux se « débrouillent » en s'appuyant notamment sur un système de taxation et de « petites tracasseries⁴⁶ » dont la charge repose sur les citoyens. Ainsi, plutôt qu'un système de gouvernance de proximité, la décentralisation congolaise a engrangé « l'autonomisation prédatrice des autorités locales et la formation d'une sorte d'État d'exception où la force du droit est mise en question⁴⁷ ».

44 Banque mondiale (2010). République démocratique du Congo : étude sur le découpage. Etude conjointe avec la Commission européenne, la Coopération belge et le Programme des Nations Unies pour le développement, Washington.

45 Kaiser (K.) (2008). *Decentralization in the Democratic Republic of Congo: Opportunities and Risks*, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, International Studies Program Working Paper 08-31.

46 Taxes sur les étalages de marché, vente des actes d'état civil, célébration des mariages, location d'espaces publics, licences pour bicyclettes, taxes sur l'abattage du bois ou les animaux en divagation in Englebert (P.) (2012). Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées et l'État en République démocratique du Congo. *Politique africaine* 2012/1 (N° 125), p. 182.

47 Englebert (P.) (2012). Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées et l'État en République démocratique du Congo. *Politique africaine* 2012/1 (N° 125), p. 185.



3. L'EXPÉRIENCE DE TUFADIKE WOTE

Contribution à la paix et la stabilité socioéconomique dans l'est de la RDC, le projet Tufaidike Wote s'articule autour de trois objectifs, formulés sous forme de résultats intermédiaires : (1) le renforcement des capacités de prévention et de gestion des conflits dans les communautés ; (2) l'amélioration de la participation citoyenne à la bonne gestion des biens communautaires ; et (3) la promotion des moyens de subsistance agricole et moyens de subsistance alternatifs.

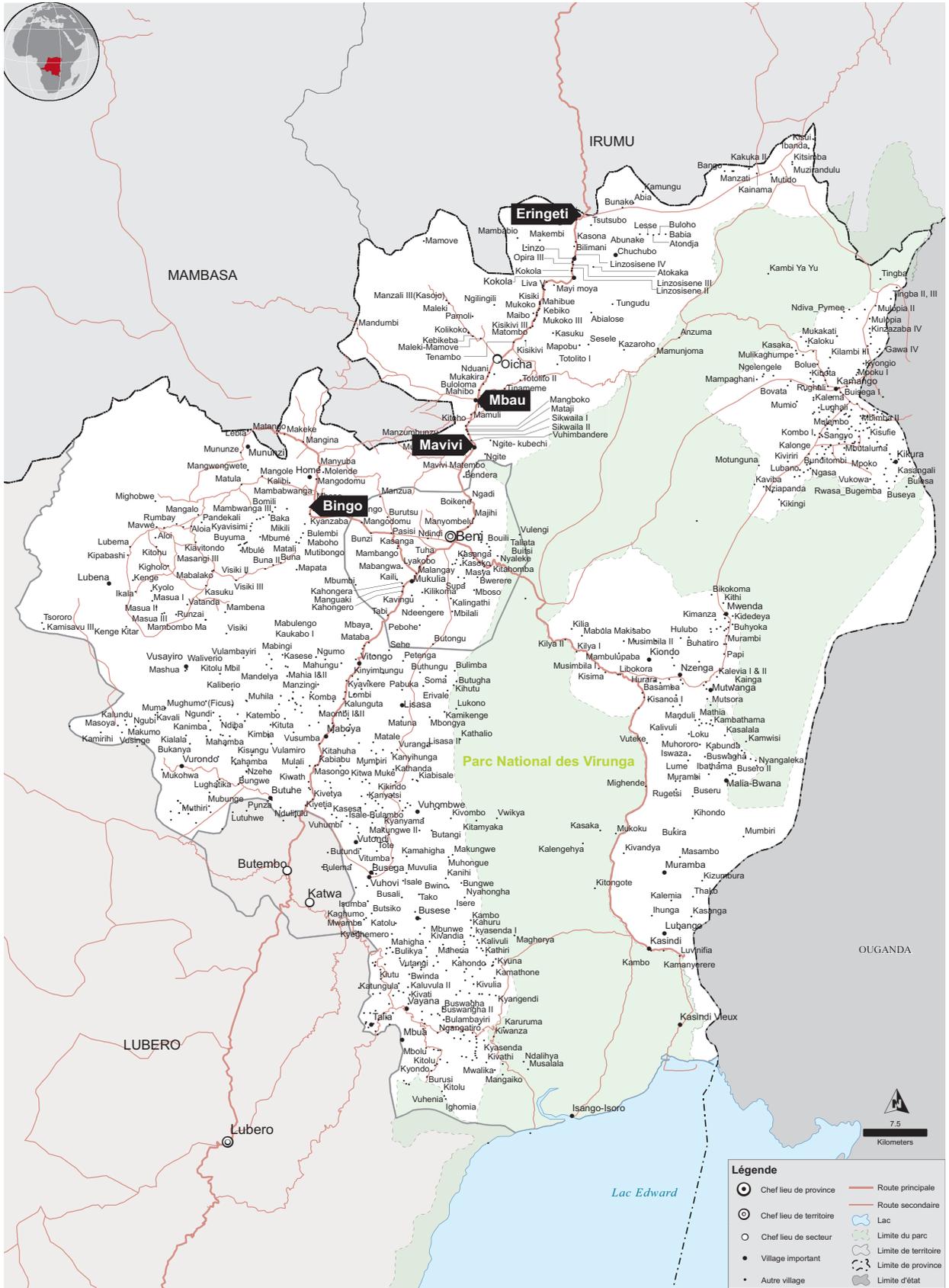
Le projet a contribué au relèvement socioéconomique dans 15 villages situés dans 6 groupements dont un au Nord-Kivu et six au Sud-Kivu. Les groupements visés au Nord-Kivu sont Batangi Mbau dans le territoire de Beni⁴⁸ et au Sud-Kivu, les groupements d'Izege, Kaniola et Mulamba situés à Walungu, le groupement de Kabalole à Mwenga et de Buzi à Kalehe. 70 164 personnes ont bénéficié directement du projet et environ 370 000 indirectement des résultats communautaires du projet⁴⁹. La mise en œuvre des activités du projet s'est appuyée sur des structures mises en place dans le cadre du projet et sur un ensemble de partenaires locaux que sont les organisations de la société civile, les autorités politico-administratives, les services étatiques et les organisations à base communautaire.

48 Initialement, le projet TW était aussi mis en œuvre dans le groupement de Bambuba Kisiki mais pour des raisons sécuritaires, les activités ont dû être suspendues.

49 CARE, FAO et International Alert (2016), Rapport final Tufaidike Wote 2015-2016 (version préliminaire).

Localisation des comités de paix Tufaidike Wote

RD Congo - Nord-Kivu: Territoire de Beni: Carte administrative



Carte reproduite avec la permission du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Ce chapitre présente les contributions du projet TW sur la cohésion et la redevabilité sociale, et dans un point conclusif propose d'éclairer les liens qui unissent ces deux concepts.

3.1 Cohésion sociale

3.1.1 Mobilisation et structuration communautaire

De nombreux projets, dont Tufaidike Wote, ont fait de la participation communautaire un de leurs principes clefs d'intervention. Cette approche répond à la volonté des organisations internationales de sortir d'une logique d'assistance en redynamisant les initiatives endogènes. Dans le cadre du projet Tufaidike Wote, la participation communautaire prend deux formes : (1) la structure des comités élus par la communauté pour assurer le suivi du projet et (2) la mobilisation large des communautés à travers la participation à des assemblées décisionnelles (forums et dialogues communautaires) et aux activités du projet (associations d'épargne-crédit, champs communautaire, mobilisation pour la réalisation d'infrastructures).

Pour chacun des piliers du projet TW, la mise en œuvre des activités a été confiée à des structures et comités locaux élus par la communauté lors d'assemblées générales. L'ensemble des membres de ces structures s'investissent de manière bénévole :

- Les comités de paix au niveau des groupements (cellules de paix) et des villages et sous-villages (noyaux et points d'écoute et de médiation) sont en charge du volet résolution des conflits. 135 structures de paix ont été mises en place avec 930 membres dont 381 femmes, soit 40,96 %⁵⁰.
- Les comités agricoles (organisations et groupements paysans) sont en charge des activités agricoles. 390 groupements paysans et 43 organisations paysannes ont été restructurés. En complément de ces structures, le projet a appuyé la mise en place de différents cadres de solidarité et d'échange que sont les associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC) et les champs-écoles paysans. 61 %⁵¹ des membres de ces structures sont des femmes.
- Les comités de développement au niveau des groupements (comités de planification et de développement du groupement – CPDG) et de villages (comités inter-villageois de développement – CIDV) sont en charge du volet bonne gouvernance. 15 CIDV et 6 CPDG ont été établis comptant 471 membres (295 pour les CIDV et 176 pour les CPDG) dont 219 femmes, soit 46 % de femmes⁵².
- À cela s'ajoute la participation des différentes structures au forum communautaire, organe décisionnel et de redevabilité du projet.

Un inventaire exhaustif a été réalisé en début de projet qui a permis d'identifier les structures communautaires existantes. Dans la mesure du possible, ce sont ces structures qui ont été

50 CARE, FAO et International Alert (2016).

51 CARE, FAO et International Alert (2016).

52 CARE, FAO et International Alert (2016).



Cette femme demande la parole lors d'une réunion de l'Association villageoise d'épargne et de crédit.

redynamisées. Ainsi, en s'appuyant sur les structures déjà existantes, le projet TW instaure une cohérence et une continuité avec les projets précédents, et notamment le projet Tuungane mené par International Rescue Committee (IRC) à Kalehe et le projet PSCRIP exécuté par MSI (Management Systems International) et International Alert à Walungu. En encourageant la tenue d'élections, le projet s'est assuré d'une représentation équilibrée des différentes couches de la population tout en capitalisant sur les compétences disponibles. Ainsi, la majorité des personnes élues justifient d'une expérience sur la thématique et/ou sont reconnues dans la communauté pour leur capacité de leadership et leur crédibilité. La crédibilité et la stabilité de ces structures sont cependant influencées par le contexte sociopolitique. Dans le groupement de Kaniola, où la population est divisée par une crise de pouvoir, l'installation de structures solides s'est avérée difficile⁵³.

Durant toute la durée du projet, les membres des comités et structures ont été renforcés par des formations⁵⁴, un accompagnement de proximité et un appui à leur structuration interne (établissement de règles de fonctionnement). Les savoir-faire qu'ils ont ainsi acquis ont permis l'amélioration de leurs pratiques et, dans la plupart des localités visitées, les bénéficiaires rapportent qu'ils sont régulièrement sollicités par les autres membres du groupement, désireux d'acquérir les savoir-faire transmis par le projet. En facilitant le transfert de compétences à travers des modèles positifs, le projet contribue à renforcer les liens de confiance et à élargir les sphères relationnelles.

L'ensemble des membres de ces structures s'investissent de manière bénévole. Cet engagement bénévole se voit partiellement compensé par les bénéfices que le projet octroie aux membres des comités tant au niveau technique (formation) que matériel. Ainsi, chaque cellule de paix a bénéficié d'un appui pour construire et équiper un bureau. Cependant, ces mécanismes reposent sur des communautés déjà fortement appauvries et disposant de ressources limitées. Les membres des comités relèvent des difficultés lorsqu'ils doivent engager des frais (coût de transport et de déplacement) pour une activité qu'ils réalisent de manière bénévole. Si certaines structures ont développé des mécanismes d'auto-prise en charge, comme à Bulenga où le noyau de paix a un petit élevage de chèvres, ces recettes sont jugées insuffisantes. La pauvreté chronique qui affecte la population des zones visitées est une contrainte certaine à la pérennité des structures.

Dans un contexte d'extrême pauvreté, les structures du projet sont très fragiles économiquement. Selon le PNUD, plus de 63,4 % de la population congolaise vit avec moins de 1 dollar par mois mais il existe des disparités importantes selon les provinces, entre le milieu urbain et rural⁵⁵ et les sexes. Le salaire moyen des femmes s'élève à 15 dollars par mois alors qu'il est de 20 dollars pour les hommes⁵⁶.

53 Les habitants de l'axe Nord reconnaissent le pouvoir du chef de groupement chassé et désavoué par les habitants de l'axe Sud. Rapport annuel du projet Tufaidike Wote, 2015.

54 Selon le champ d'action de chaque comité, les membres ont renforcé leurs capacités en matière d'analyse des conflits, de médiation, de facilitation de dialogue (comités de paix), d'analyse des parties prenantes et des performances des structures communautaires (*community scorecard system*), de principes de bonne gouvernance, de plaidoyer (comité de développement) ou encore dans les techniques agricoles et d'élevage, la gestion de petites entreprises et la commercialisation des denrées agricoles (organisations paysannes).

55 République démocratique du Congo (2015). *Rapport bilan OMD 2000-2015. Evaluation des progrès accomplis par la République Démocratique du Congo dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement*, page 22.

56 PNUD (2009). *Profil résumé pauvreté et conditions de vie des ménages* in Davis (L.), Fabbri (P.) et Ilot Muthaka (A.) (2014). *Gender Country Profile DRC 2014*. Commissioned by the Embassy of Sweden in Kinshasa, with the Department for International Development (UK), the European Union delegation in Kinshasa and the Embassy of Canada, page 35.

Cette fragilité économique rend ces structures vulnérables aux logiques clientélistes avec le risque de perdre leur crédibilité comme c'est aujourd'hui le cas pour les comités de parents d'élèves et les comités de santé. En effet, les écoles sont officiellement dirigées par un comité de gestion scolaire composé du directeur d'école, de son adjoint (dans les grandes écoles), d'un représentant du corps enseignant, de trois représentants du comité des parents (COPA) et d'un représentant du conseil des élèves. Cependant, ces structures n'ont pas l'« l'autorité » pour imposer une certaine redevabilité aux comités de gestion scolaire, aux structures administratives de l'État et aux écoles religieuses⁵⁷. « Chaque directeur d'école appelle son frère qui en échange ne devra pas s'acquitter de la prime scolaire pour l'un ou plusieurs de ses enfants. Certains parents sont dans les comités depuis plus de 15 ans⁵⁸. »

Basées sur une approche inclusive, les structures communautaires fonctionnent en étroite interaction avec la communauté qui est encouragée à participer à chacune des étapes et dans chacun des volets d'activités. Les populations ont ainsi été impliquées dans la réalisation de projets communautaires en participant à l'élaboration des plans de développement, à la sélection de projets d'infrastructures, au suivi de leur construction et à leur maintenance. Elles ont aussi été sollicitées à apporter une contribution matérielle à la réalisation de ces projets (main-d'œuvre, matériaux de construction, mise à disposition d'une parcelle). Cette participation a notamment contribué à renforcer le sentiment de fierté et d'appartenance communautaire. « On va au-delà des petits intérêts locaux, on voit grand⁵⁹ ».

Très variable d'une localité à une autre, la faible mobilisation communautaire dans certaines localités ne semble pas tant liée à la pauvreté ou à l'insécurité qu'aux intérêts perçus par cette communauté. Le groupement d'Izege, qui a très peu bénéficié de projets de développement dans le passé, a montré un fort engouement, tandis que le groupement de Kabalole, qui a notamment bénéficié de dividendes liés à l'installation de la compagnie minière Banro et au projet de développement communautaire d'IRC, a imposé plus d'exigences. Pour la communauté de Kabalole, le seul projet communautaire qu'il souhaitait était la construction d'un barrage hydro-électrique, même si le budget disponible était incapable de couvrir les coûts du projet.

L'adhésion des communautés au projet repose enfin sur la crédibilité et les relations que les équipes du projet ont établies avec les communautés, mais surtout sur les dividendes du projet. Point d'achèvement et baromètre de réussite du projet, les projets d'infrastructure ont une portée symbolique importante pour les communautés. À Kaniola, les membres des structures du projet décrivent la salle polyvalente comme « un bijou » dont ils sont extrêmement fiers alors qu'à Kabalole (où jusqu'à présent aucun projet n'a été réalisé), la population déclare que si l'adduction d'eau n'est pas réalisée, c'est l'ensemble des activités du projet qui seront discréditées.

3.1.2 Inclusion des femmes

En RDC, les organisations de femmes sont nombreuses, depuis les organisations communautaires de base qui fonctionnent avec peu d'appui et de manière peu formalisée jusqu'aux plateformes et réseaux nationaux. Les organisations féminines sont généralement encouragées à se structurer en réseau pour s'exprimer d'une même voix sur des « problèmes de femmes⁶⁰ ». Cette structuration a renforcé le pouvoir de plaidoyer des femmes mais tend à les exclure des véritables sphères décisionnelles⁶¹. Une logique exclusive qui transparaît aussi dans les pratiques des organisations

57 Labrecque (G.) et Isatou Batonon (I.) (2015). *Redevabilité dans la prestation locale de services : approche du bulletin communautaire de performance du programme Tuungane*. Document de réflexion – Politiques et Pratiques. International Rescue Committee, p. 8.

58 Focus groupe homme, groupement de Buzi.

59 Focus groupe mixte, groupement de Batangi-Mbau.

60 Davis (L.), Fabbri (P.) et Ilot Muthaka (A.) (2014).

61 Idem.



Cette femme est fière de faire partie du comité de paix.

de développement. Les personnes interrogées expliquent que les projets communautaires ont tendance à favoriser soit les hommes soit les femmes mais rarement les deux. « Auparavant les projets agricoles ne concernaient que les mamans⁶². »

En choisissant d'intégrer hommes et femmes dans les différents comités, le projet TW a permis de dépasser ce clivage et d'assurer que tous, sans discrimination, soient associés aux prises de décision. Dans les structures du projet, 45 % des postes à responsabilité sont occupés par des femmes et elles sont 85 % à déclarer que leur point de vue est pris en compte au niveau de leur communauté.⁶³ Pour les femmes, leur participation à toutes les structures du projet, y compris à des postes à responsabilité, est la principale réussite du projet TW. « Avant, seuls les hommes qui étaient proches du pouvoir coutumier pouvaient participer aux prises de décision⁶⁴. »

Les lieux de concertation créés par le projet permettent aussi d'assurer la continuité et l'articulation entre les différents piliers du projet, et ensemble de contribuer à renforcer la place des femmes dans la société. À Kabalole, les femmes expliquent que les champs-écoles sont un espace propice au dialogue entre hommes et femmes. « Lorsque nous sommes au champ avec les hommes, nous en profitons pour discuter des questions abordées lors des formations et notamment la gestion commune de l'économie familiale⁶⁵. » De même, les AVEC (Associations villageoises d'épargne et de crédit) permettent aux membres d'échanger sur une base égalitaire autour d'intérêt communs. Ainsi, le projet TW contribue à réconcilier la place prépondérante que les femmes occupent dans l'économie familiale en les reconnaissant comme membres à part entière de la communauté. « Avant, je pensais que je dépendais de mon mari, maintenant je sais que je peux me prendre en charge⁶⁶. » Pour les femmes interrogées, les différents volets du projet ont contribué à accroître leur autonomie économique, leur confiance en elles et leur participation aux espaces de décision.

62 Focus groupe mixte, groupement de Kaniola.

63 Tableau de suivi des indicateurs quantitatifs du projet Tufaidike Wote (année 2012-2015).

64 Focus groupe mixte, groupement de Kabalole.

65 Focus groupe femme, groupement de Kabalole.

66 Focus groupe femme, groupement de Buzi.

La capacité des femmes comme de tous les groupes marginalisés à s'inscrire dans des logiques communautaires est sous-tendue par les ressources qu'ils peuvent y affecter. Une femme membre d'une AVEC qui est exclusivement composée de femmes chefs de ménages (veuves ou séparées) témoigne : « Les problèmes de remboursement sont tellement nombreux que nous sommes obligées de recourir au chef de groupement pour des conseils⁶⁷. » Dans le groupement de Batangi-Mbau, les pygmées (hommes et femmes) qui faisaient partie des OP et des AVEC ont abandonné ces structures. Poussé par une situation d'extrême pauvreté mais aussi par une faible culture de thésaurisation, ils ont vendu les semences et n'ont plus de capitaux pour le petit commerce.

L'augmentation de la participation des femmes ne semble pas provoquer de tensions ou ressentiments ; au contraire, cela est considéré comme une plus-value. Femmes comme hommes déclarent ainsi avoir plus confiance dans les femmes qui, selon eux, gèrent de manière plus transparente et sont plus responsables. « Les femmes sont moins nombreuses à être engagées, mais celles qui le sont font preuve de plus de courage et de détermination. Elles reculent rarement et versent difficilement dans la corruption⁶⁸. » Ce constat vient renforcer l'observation faite dans le cadre d'un projet précédent mis en œuvre dans certaines zones du projet TW et qui montrait que les femmes membres des structures de paix avaient redoublé d'efforts pendant les périodes de violences et de conflits ouverts⁶⁹. Ainsi, la présence des femmes est sollicitée par les bénéficiaires au sein des équipes de médiation, surtout s'il s'agit de traiter de cas en rapport avec l'héritage des femmes ou d'intervenir dans des situations de conflits conjugaux. En RDC, dans la majorité des coutumes, la femme n'a pas de droit foncier. Cette situation est particulièrement dramatique dans un contexte de conflit marqué par la dissolution de nombreux foyers et où la femme qui perd son statut d'épouse se retrouve ainsi dépourvue de tout. La participation des femmes permet ainsi de mieux prendre en compte les conflits dont sont victimes les femmes.

À l'inverse de ce que l'on peut constater au niveau des organisations de défense des droits des femmes, la participation accrue des femmes ne se traduit pas par une demande accrue de reconnaissance de leurs droits. En effet, l'ensemble des femmes interrogées échouent à identifier une action ou même une problématique qui leur soit spécifique. Pour les femmes, il s'agit en premier lieu d'avoir des droits et des obligations égales aux hommes. « Les hommes voulaient exclure les femmes des travaux communautaires au motif qu'il s'agissait de travaux lourds. Les femmes ont exigé de participer et ont ainsi pu en tirer un petit bénéfice⁷⁰. » L'absence de revendications des femmes par rapport à leur situation spécifique doit être appréciée au regard d'un contexte culturel qui reste dominé par des logiques patriarcales où la femme est soumise à l'homme et où le comportement attendu d'une femme est la discrétion et la réserve, notamment dans l'espace public.

3.1.3 Gestion communautaire des conflits

Le contexte insurrectionnel qui caractérise l'est de la RDC a favorisé l'expression violente des conflits locaux et la segmentation des communautés selon les lignes de clivage de ces conflits. Victimes tout autant qu'actrices des conflits, les communautés sont au cœur de cycles de violences alimentés par la pauvreté et les clivages identitaires. Dans un contexte marqué par la violence et les tensions, les recours à la justice mais aussi aux forces de sécurité (armée, police, ANR) ne sont pas envisagés comme un moyen de rétablir la paix sociale, mais plutôt comme un instrument permettant de sanctionner la partie avec laquelle on a un différend. À Izege, un membre de la société

67 Focus groupe femme, groupement de Kabalole.

68 Focus groupe mixte, groupement de Batangi-Mbau.

69 Lazard (O.) (2015). *Évaluation du projet de renforcement des capacités communautaires en gestion des conflits et promotion de la paix en RDC*. Rapport d'évaluation, International Alert, page 33.

70 Focus groupe femme, groupement d'Izege.

civile déclare que « toute question foncière ou de pouvoir coutumier qui n'est pas correctement gérée se solde par la justice populaire ». Une enquête de grande envergure montre que pour près de 70 % de la population vivant à l'est de la RDC, la justice est corrompue⁷¹. La généralisation des pratiques de corruption au sein de l'institution judiciaire permet aux plus riches d'avoir gain de cause. Si les procédures judiciaires exigent du temps, le recours à l'armée, à la police et à l'ANR offre une réponse rapide. Le conflit est soumis aux forces de sécurité qui placent la partie adverse en détention jusqu'au paiement d'une amende.

Dans le souci de pallier à la faiblesse et aux abus des structures gouvernementales et coutumières dans la gestion des conflits, International Alert et ses partenaires locaux ont redynamisé les structures communautaires de paix en renforçant leurs capacités et en assurant l'inclusion des différents groupes sociaux et ethniques. Appliquant une logique « gagnant-gagnant » basée sur la recherche d'une solution négociée et la restauration de la cohésion sociale, cette méthode s'inscrit dans les pratiques traditionnelles où la conciliation prévaut sur la justice.

1317 conflits ont été traités par les noyaux et cellules de paix sur la durée du projet⁷². Conflits interpersonnels, domestiques, et intra et interethniques, la plupart sont en lien avec des enjeux économiques et de survie (dette, vol, héritage, taxe foncière, spoliation de terre, coexistence entre éleveurs et agriculteurs, etc.). La concertation entre les parties en conflit et la recherche d'un consensus sont accompagnées par un suivi post-résolution et post-signature qui permet de superviser le respect de l'accord et d'éviter de retomber dans les conflits. La gestion des conflits se fait en collaboration avec les autorités (et militaires). En les associant à la prise de décision sans pour autant leur donner le plein pouvoir, les noyaux et cellules de paix contribuent à neutraliser les influences négatives des autorités qui sont pointées du doigt comme les principaux moteurs de conflits.

Selon les populations consultées, la diminution des recours à la police et aux tribunaux a un impact positif sur la cohésion sociale : « Un conflit qui est tranché par une autorité policière ou judiciaire reste une source de tension sociale, car il y a un perdant et un gagnant⁷³. » Ce constat rejoint les

résultats de l'étude de perception réalisée par International Alert en 2015 qui montre que 71 % des sondés préfèrent adopter une méthode de résolution non violente et gagnant-gagnant, alors qu'ils n'étaient que 48 % dans l'étude initiale⁷⁴. Pour les populations interrogées, l'existence d'un service gratuit de médiation de conflits contribue indubitablement à un mieux-être social (en renforçant les liens de solidarité) mais aussi économique. « Ne plus payer pour régler des amendes et frais de justice signifie que nous pouvons investir davantage dans l'éducation des enfants⁷⁵. » Le projet Tufaidike Wote a valablement contribué à renforcer les communautés dans la production de réponses endogènes crédibles aux yeux des populations.



Une séance de médiation lors d'un conflit.

71 Vinck (P.), Pham (P.) et Kreutzer (T.) (2016). Peacebuilding data. Harvard Humanitarian Initiative. Disponible su <http://www.peacebuildingdata.org>

72 Ces données ont été compilées fin octobre 2016.

73 Focus groupe femme, groupement de Kabalole.

74 International Alert (2015). *Connaissances, Attitudes et Pratiques de populations de groupements de Kamuronza à Masisi, Batangi Mbau à Beni en province du Nord-Kivu en matière de prévention, gestion des conflits et promotion de la paix*. Étude CAP finale, page 4.

75 Focus groupe mixte, groupement de Buzi.

Le recours à ces cadres de médiation s'avère cependant inopérant lorsqu'il s'agit d'intervenir face à des conflits de grande ampleur qui impliquent des acteurs évoluant en dehors de la sphère d'influence des noyaux et cellules de paix⁷⁶. Le projet TW a donc outillé et accompagné les cellules de paix pour conduire un processus de recherche et de dialogue, la recherche-action participative (RAP) et ainsi engager les acteurs de conflit opérant dans et en dehors de la communauté. Dans le cadre du projet, 6 processus de recherche-action participative (RAP) ont été réalisés et ont permis d'aboutir à la signature de 5 contrats sociaux. La RAP repose sur les communautés affectées par la violence qui sont placées au cœur du processus d'analyse et de résolution des conflits depuis la sélection des conflits à traiter jusqu'au suivi des engagements inclus dans le « contrat social ». La RAP s'organise en trois phases : (1) la structuration et le renforcement des comités locaux de paix en charge du processus de recherche-action participative ; (2) la documentation et l'analyse participative des conflits ; et (3) les dialogues et forums communautaires débouchant sur la signature de contrats sociaux.

Le renforcement de la confiance au sein et entre des groupes antagonistes est à la fois un prérequis et un objectif de la RAP. Prérequis à la formulation de solutions concertées, le renforcement de la confiance mutuelle entre les groupes affectés par la violence repose sur deux étapes préliminaires au dialogue : une analyse holistique et participative des conflits et l'organisation de mini-dialogues.

L'analyse holistique et participative des conflits participe à la construction d'une lecture du conflit plus large et plus complexe qui prend en compte les perceptions et expériences des uns et des autres. Ce processus s'inscrit dans une dynamique d'apprentissage mutuel. Ainsi, la RAP vient renforcer la culture du dialogue et combler un déficit d'information des populations. Les principaux canaux d'information de la population sont le bouche-à-oreille, les radios communautaires et les crieurs publics⁷⁷. L'information transmise par ces canaux concerne des enjeux très localisés et peu analytiques, notamment pour le bouche-à-oreille propice à la circulation de rumeurs. Le manque de recul analytique sur les enjeux de sécurité et de développement est d'autant plus fort que les localités sont enclavées avec un accès limité aux technologies de communication. En RDC, le taux de pénétration de la téléphonie mobile n'est que de 18 %⁷⁸. Par ailleurs, le recours à l'oralité, s'il permet d'inclure l'ensemble de la population et notamment les analphabètes, induit une déperdition et une altération de l'information.



Ces femmes apprennent à lire et à écrire dans un cercle d'alphabétisation.

76 International Alert (2015). *Au-delà de la stabilisation : Comprendre les dynamiques de conflit dans le Nord et le Sud-Kivu en République démocratique du Congo*, page 41.

77 Tufaidike Wote : baseline study. Rapport. (2013).

78 Indice de développement humain. PNUD (2015).

Les mini-dialogues communautaires ont été organisés à l'initiative des communautés. Moment d'introspection et d'apaisement, ces cadres homogènes de dialogue ont donné l'opportunité aux parties de préparer leurs cahiers des charges et de s'entendre sur la conduite à tenir, avant d'engager un dialogue avec les groupes antagonistes⁷⁹. « Le processus de dialogue a permis de renforcer le respect mutuel. Avant, les personnes en conflit s'échangeaient des courriers calomnieux⁸⁰. » En étendant progressivement les cadres de dialogue à un public plus nombreux et plus hétérogène, la RAP a créé un niveau de confiance suffisant pour instaurer un dialogue entre groupes en conflit et aboutir à la signature d'un contrat social.

Parce qu'il s'intéresse à des conflits complexes incluant des enjeux multidimensionnels et de nombreux acteurs, le processus RAP est un « processus souvent long, fragile et parfois incertain⁸¹ » qui nécessite d'investir du temps mais aussi des ressources. Certes, un transfert de compétences effectif a eu lieu en matière de méthodologie de recherche. Cependant, un tel travail demande un accompagnement à plus long terme afin de consolider les acquis⁸² et d'accompagner les acteurs engagés dans ce travail. Dans les différentes zones d'intervention visitées, les membres des comités de suivi ont ainsi fait état de lenteurs et du manque de volonté des parties prenantes dans l'application des accords notamment parce que ces accords viennent bousculer les intérêts de certains de ces acteurs.

3.2 Redevabilité sociale

3.2.1 Accès à l'information

L'information transmise par les autorités locales vise à diffuser des décisions (textes légaux, mesures de sécurité, etc.) du sommet vers la base. S'appuyant sur les différents échelons de pouvoir, une information transmise par la province atteint la population des zones les plus reculées en passant successivement de la chefferie (et/ou de l'administration territoriale) au groupement puis au village, pour finalement atteindre le plus grand nombre à travers les chefs de dix maisons. Les chefs de dix maisons peuvent être sollicités pour passer de maison en maison afin de transmettre une information. Par son approche communautaire, le projet Tufaidike Wote renverse la pyramide de l'information. Ici, ce sont les communautés organisées en comités qui sont les premiers relais de l'information.

L'ensemble des structures du projet se réunit mensuellement avec les autorités et en présence de la population. Structure intermédiaire entre la société et les autorités, le forum communautaire permet d'engager un dialogue régulier au sein de la communauté (relations horizontales) et entre la population et les autorités (relations verticales) sur des questions aussi variées que la réhabilitation des infrastructures de santé et d'éducation, l'agriculture ou encore le règlement de conflits locaux. Ce cadre est ainsi l'occasion pour la population sans discrimination d'appartenance et de sexe d'accéder aux informations relatives au projet et de poser des questions. Dans les différents lieux d'exécution du projet et notamment au niveau des villages, le forum communautaire s'est imposé comme un cadre privilégié d'échange entre la population et les autorités.

79 International Alert et PNUD. [2015]. *La recherche-action participative : une méthode pour rétablir les liens sociaux fracturés. Leçons d'un projet en République démocratique du Congo*, page 31.

80 Comité de suivi du dialogue communautaire, Kaniola.

81 International Alert [2015]. *Au-delà de la stabilisation : Comprendre les dynamiques de conflit dans le Nord et le Sud-Kivu en République démocratique du Congo*, page 42.

82 International Alert et PNUD. [2015]. *La recherche-action participative : une méthode pour rétablir les liens sociaux fracturés. Leçons d'un projet en République démocratique du Congo*.

L'implication des membres de la communauté dans la gestion de toutes les structures du projet a contribué à renforcer l'appropriation communautaire du projet, tout en canalisant les risques d'accaparement des ressources par les élites en assurant une circulation large et transparente des informations. Placé sous la modération d'un membre de la communauté, le forum communautaire sert avant tout les objectifs du projet, le suivi de la mise en œuvre des activités étant le cœur même des échanges. C'est au niveau du forum communautaire que les membres des différentes structures du projet rendent compte des activités réalisées dans le cadre de leur volet mais aussi communiquent les difficultés rencontrées. Cela contribue indubitablement à renforcer les relations de confiance au sein des communautés et entre les communautés et les autorités en instaurant une culture de dialogue basée sur des rencontres répétées et interactives où les participants sont amenés à s'exprimer, s'écouter et formuler ensemble des solutions.

Si le forum communautaire a vocation à informer les communautés et les autorités des évolutions du projet, ce cadre est aussi l'occasion de faire émerger d'autres questions et problématiques communautaires. Les communautés interrogées déclarent cependant que si le forum communautaire permet d'interpeller les autorités, les questions concernant des enjeux « sensibles » (gestion des terres et du pouvoir) sont traitées superficiellement ou restées sans suite. Ainsi, si les différentes structures du projet ont permis de renverser la logique d'information, d'une logique descendante à une logique ascendante, elles se heurtent à la volonté mais aussi aux capacités des autorités à y répondre. Selon les populations consultées, plus les enjeux sont importants (comprenant ici les bénéfices possibles pour l'un ou l'autre échelon de pouvoir), moins le flux d'information est fluide. Si pour des questions de sécurité ou lorsqu'il s'agit de mobiliser des ressources (taxes, travaux communautaires, etc.), les représentants de la société civile sont les bienvenus, notamment parce que les autorités leur reconnaissent une forte capacité de mobilisation, ils le sont moins si des bénéfices économiques sont escomptés. « S'il s'agit de communiquer sur le prélèvement de nouvelles taxes, la communication est large mais s'il s'agit de gérer les ressources disponibles, l'information est transmise dans un cercle restreint⁸³. »



Un champ-école paysan.

Cette asymétrie de l'information ne s'applique pas uniquement aux informations transmises entre les populations et les autorités mais touche aussi les différents niveaux de pouvoir. En effet, les chefs de village sont bien souvent aussi peu informés que leurs populations et impuissants à répondre à leurs demandes. Interrogé sur la participation à l'élaboration du budget participatif de la chefferie, le chef de groupement d'Izege répond : « Je ne peux pas poser de questions [sur l'affectation du budget] car je suis sous le talon du chef de chefferie. » En fonction des intérêts en jeu, le circuit de transmission de l'information peut toutefois faire fi de la hiérarchie, limitant ainsi les intermédiaires et, avec eux, la probable « taxation » des ressources. Ainsi, à Numbi, village minier situé sur les Hauts-Plateaux du groupement de Buzi, il existe des passe-droits. « Les autorités locales (chefs de poste d'encadrement administratif et chef de village) communiquent directement avec le ministre provincial des Mines (sans passer par les échelons intermédiaires)⁸⁴. »

S'appuyant sur une stratégie de renforcement des capacités locales, de nombreuses formations ont été organisées dans le cadre du projet Tufaidike Wote. Les membres des structures communautaires et les autorités y étaient associés, permettant ainsi aux gouvernés et gouvernants, hommes comme femmes, « d'accéder à une même information, au même moment⁸⁵ ». La population et les autorités apprennent ensemble et, ensemble, sont garants de l'application des principes qui leurs sont transmis. « Avant, la population se référait à la police pour régler ses différends car elle pensait que la police en savait plus que la population.⁸⁶ » Actuellement, les membres des structures du projet, hommes comme femmes, déclarent ne plus hésiter à interférer auprès de la police si celle-ci poursuit des litiges entre particuliers qui relèvent du droit civil.

En réduisant l'asymétrie de connaissances entre les autorités et la population, les formations renforcent la capacité de cette dernière à se confronter aux décisions prises par les autorités et à dénoncer les abus – pan majeur des processus de redevabilité sociale. En l'absence d'institutionnalisation de ces pratiques, elles restent toutefois fragiles et vulnérables aux relations de confiance que la communauté a pu tisser avec les autorités et soumises aux rotations de personnel au sein de l'administration publique et des services de sécurité.

3.2.2 Action citoyenne et réponse des autorités

Premier échelon de pouvoir, les chefs de village/localité et les chefs de groupement sont les autorités les plus proches des populations. Elles en partagent le quotidien et pour la plupart sont confrontées aux mêmes difficultés, et notamment à la pauvreté. « Les chefs locaux sont devenus plus misérables que la population et ne sont plus respectés⁸⁷. »

Les chefs coutumiers locaux sont ainsi à la fois la première référence des populations et le principal réceptacle de leurs griefs. Le pouvoir coutumier est décrit par les répondants de l'étude comme corrompu, partial et conflictuel. Il est reproché aux chefs leur implication dans les conflits locaux et, dans de nombreuses localités, leur pouvoir fait l'objet de contestation. La place ambiguë qu'occupent les chefs coutumiers dans ces structures révèle leur statut dans la société. Les chefs locaux sont affaiblis et ont perdu de leur légitimité mais demeurent pour les communautés la référence la plus accessible et la plus crédible, car la plus proche de leur réalité⁸⁸.

84 Focus groupe avec les hommes, groupement de Buzi.

85 Focus groupe mixte, groupement de Kaniola.

86 Membre du forum communautaire, groupement de Kabalole.

87 Focus groupe femme, groupement de Kaniola.

88 Morvan (H.) et Nzweve (J.-L.) (2010), page 25.

Les activités du projet Tufaidike Wote se sont déclinées d'abord au niveau des villages puis des groupements. Sans surprise, ce sont donc les autorités de ces deux entités qui apparaissent les mieux informées et les plus mobilisées sur le projet. Aux différentes étapes de réalisation du projet, les autorités locales (groupement et village) ont été sollicitées pour apporter un appui ou s'engager auprès des membres de leur communauté. Les autorités ont notamment mis à disposition des parcelles pour la construction des infrastructures communautaires, ont pris part aux différentes formations et rencontres y inclus le dialogue communautaire et se sont impliquées dans les médiations menées par les cellules de paix. En associant les chefs coutumiers aux processus de médiation, le projet a favorisé la prise de décision de manière collégiale entre les membres des comités de paix et les autorités. Par ailleurs, les conflits portés devant les noyaux de paix permettent aux communautés d'engager un dialogue quotidien avec les autorités, y compris sur des enjeux sensibles comme la gestion des terres et du pouvoir coutumier.

Dans une logique de concertation, le projet TW a créé ou renforcé les espaces d'échange entre citoyens et autorités. Plutôt que de demander aux autorités de rendre des comptes, il s'agit de solliciter leur collaboration à des actions conjointes. Dans une logique gagnant-gagnant, le projet TW est perçu comme un bénéfice pour les populations mais aussi pour les autorités qui sont accompagnées dans leur fonction et renforcées dans leur légitimité. Les mécanismes pacifiques de résolution des conflits sont vus par les autorités comme une manière de les soulager. « Je ne me fatigue plus à aller au tribunal de paix à Uvira ou au parquet à Kavumu⁸⁹. » De même, l'approche participative du projet, qui demande aux communautés d'apporter leur contribution, reçoit un assentiment fort des autorités. Les autorités l'associent avec la pratique officielle des *Salongo*⁹⁰ et l'envisagent comme un moyen de redynamiser la mobilisation communautaire. « Les animateurs du projet TW facilitent la sensibilisation auprès des populations pour apporter une contribution communautaire⁹¹. » Une déclaration qui fait écho aux propos des communautés d'Izege et Kaniola qui affirment que la mobilisation des populations pour participer aux *Salongo* a augmenté avec le projet. « Actuellement, si les chefs convoquent, les gens se mobilisent⁹². » Un enthousiasme qui n'est cependant pas partagé par tous, les autorités utilisant les *Salongo* pour leurs intérêts propres en demandant à la population de réaliser des travaux pour leur propre compte⁹³. Une étude réalisée dans la chefferie de Luhwindja met par ailleurs en avant le fait que ce sont généralement les femmes et les hommes pauvres qui contribuent aux travaux communautaires, les autres pouvant arborer leur statut ou racheter leur participation pour se soustraire à cette obligation⁹⁴.

Le projet Tufaidike Wote, en impliquant les autorités dans leurs projets, a favorisé l'émergence de bonnes pratiques en matière de gouvernance, et notamment la consultation des comités élus dans le cadre du projet, mais aussi une meilleure prise en compte des besoins exprimés par les populations.



Séance de médiation lors d'un conflit.

89 Entretien avec le chef de groupement d'Izege.

90 Le « service civil obligatoire » (connu sous le nom de *Salongo*) a été instauré par Mobutu en 1973. Une demi-journée par semaine, la population était sollicitée pour réaliser des travaux d'intérêt général, généralement des travaux agricoles ou de développement. Actuellement, la pratique n'est plus obligatoire mais elle se perpétue.

91 Entretien avec le chef de groupement d'Izege.

92 Focus groupe femme, groupement d'Izege.

93 Focus groupe femme, groupement de Batangi-Mbau.

94 Kyamusugulwa Milabyo (P.) (2014). *Community-driven reconstruction in the Eastern Democratic Republic of Congo: capacity building, accountability, power, labour and ownership*. Thèse de doctorat, université de Wageningen, Pays-Bas, page 147.



Le Chef de groupement de Kabalole avec une femme ayant suivi le cycle d'alphabétisation avec certains membres de la communauté.

« Nous souhaitons que le chef de village continue à convoquer des assemblées générales pour échanger des informations et prendre des décisions ensemble⁹⁵. » À travers les comités locaux de développement, chaque groupement du projet a élaboré un plan de développement local qui a été dupliqué sous forme d'un petit livret imprimé. À disposition des autorités comme des membres des structures du projet, cet outil s'est imposé comme un support de plaidoyer pour les autorités. Ainsi, lors de notre passage à Minova, les chefs locaux (secrétaire du groupement et chefs de village) étaient réunis avec des représentants des structures de développement pour réajuster le plan en préparation d'une réunion sur le budget participatif prévu à la chefferie. Pour le secrétaire du chef de groupement présent à Minova, le groupement de Buzi est moteur dans le territoire de Kalehe, car il est le seul à disposer d'un plan.

Le degré d'implication des autorités coutumières dans les structures du projet varie d'une localité à une autre. Contrairement aux instructions données par le gouvernement provincial du Nord-Kivu⁹⁶, les communautés du Sud-Kivu ont refusé de mettre les chefs locaux à la tête des structures. Cependant, plusieurs les ont cooptés au titre de conseiller. À Kabalole, Izege et Batangi-Mbau, les chefs de groupement participent à toutes les activités et réunions convoquées par les différents comités. Le chef de groupement de Kabalole va jusqu'à organiser les réunions des cellules de paix chez lui. L'implication de ces chefs de groupement peut notamment se lire en fonction des bénéfices qu'ils espèrent en retirer. Ainsi, le chef de groupement de Kabalole exerce sa fonction dans un contexte où l'autorité supérieure, le chef de chefferie, exerce un pouvoir fort qui lui laisse peu d'espace de décision. Le projet TW a donc été pour lui un moyen de renforcer son autorité et sa légitimité. La participation des autorités peut toutefois être motivée par des intérêts plus mercantiles. Lors de la sélection du projet communautaire, les différentes autorités de Buzi se sont livrées à une lutte d'influence, le groupement souhaitant la construction d'une salle polyvalente tandis que la chefferie et l'administration du territoire plaidaient pour un abattoir. Cette lutte semble avoir été motivée par la perspective d'un gain financier. En effet, pour l'abattoir, les taxes sont prélevées au niveau de la chefferie et du territoire tandis que les fruits de l'exploitation de la salle polyvalente devraient revenir au groupement. Dans ce contexte, et bien qu'une convention de cession des infrastructures ait été signée entre les autorités locales et les comités de développement, ces derniers s'inquiètent de l'usage qui en sera fait. Ils craignent que les autorités s'approprient ces ouvrages pour leur intérêt propre après le départ des partenaires.

Le projet Tufaidike Wote s'organise autour de trois piliers d'intervention que sont les secteurs de la résolution des conflits, de la gouvernance et de l'agriculture. À travers ces différents secteurs, le projet permet de toucher de nombreux domaines, à savoir les questions économiques, foncières ou encore le secteur de la santé et de l'éducation. En intervenant sur ces différents secteurs, le projet a permis d'étendre la sphère d'influence des communautés à différents acteurs étatiques et différents niveaux hiérarchiques. S'appuyant sur l'approche « bulletin communautaire de performance », les membres des comités de développement ont notamment réalisé l'évaluation participative de 13 structures dans le secteur de la santé et de l'éducation.

95 Focus groupe femme, groupement de Kaniola.

96 Arrêté du Ministre Provincial du Nord-Kivu, N°002/CAB/MPPBCP/NK/2014 du 17 Janvier 2014 portant sur la dénomination et la mission des structures locales de coordination des actions humanitaires, de développement et de gestion des conflits au niveau local.

L'enseignement et la santé sont parmi les services publics prioritaires ; cependant, l'un comme l'autre offrent des services jugés médiocres, notamment en milieu rural. En conséquence, ils font l'objet d'importants griefs de la part des populations. À Beni, dans la localité de Batangi-Bingo, à deux reprises, les jeunes ont tenté de sceller la porte de l'infirmière titulaire du centre de santé, accusée de mauvaise gestion des ressources humaines, financières et matérielles, discrimination et injures publiques aux subalternes. Des décennies de mauvaise gestion et de conflit ont lourdement affecté les structures de santé et d'éducation en RDC : délabrement des infrastructures, insuffisance des ressources, personnel sous-payé et démotivé, etc. Le manque de financement et une gestion financière défailante ont imposé aux usagers de ces services des frais extrêmement lourds. Il leur est ainsi demandé de prendre en charge les salaires, la réhabilitation des infrastructures, l'achat du matériel (y compris les fournitures pour les interventions chirurgicales) et les frais de gestion de ces structures⁹⁷. Si les parents s'efforcent de payer les frais de scolarité (moyennant l'expulsion régulière des enfants qui ne se sont pas acquittés des frais de scolarité), le coût élevé limite l'accès des structures de santé à la majorité des ménages⁹⁸.

Rapporté dans le cadre du forum communautaire, les participants ont proposé la réalisation d'une évaluation du centre de santé de Batangi-Bingo. Après avoir été sensibilisées, l'infirmière et la zone de santé ont accepté de s'y associer. Au terme de l'exercice, le médecin chef de zone de santé a saisi le médecin-chef du district, et l'infirmière ainsi que trois de ses collègues ont été remplacés. Le chef de groupement a accompagné le comité de planification et de développement du groupement (CPDG), l'équipe de la zone de santé dans l'organisation de l'élection d'un nouveau comité de santé (COSA). Autorités, population et zone de santé, satisfaites du résultat, souhaitent que l'exercice soit réitéré dans trois autres structures de santé de la zone.

Assumant le lourd fardeau que représente la prise en charge des frais d'éducation et de santé, les populations concentrent généralement leurs demandes sur l'allègement des coûts et la réhabilitation des infrastructures. À travers le processus d'évaluation communautaire des performances, les participants ont formalisé leurs attentes en tant qu'usagers mais aussi pris conscience des enjeux et défis auxquels se heurte le personnel de santé et d'éducation. Des délégations se sont ainsi rendues à Bukavu pour rencontrer les ministères provinciaux de l'Éducation et de la Santé et demander un appui à la réhabilitation des structures sanitaires et des écoles. Bien que satisfaits d'avoir été reçus par les autorités provinciales, « on ne savait pas que les autorités provinciales pouvaient recevoir des gens comme nous⁹⁹ », ils n'ont jusqu'à présent pas reçu de suite à leur demande. À Kalungu, les membres du comité de développement proposent qu'une visite de suivi soit organisée. Toutefois, en l'absence d'appui financier, cette requête semble difficilement envisageable. Bukavu est situé à 150 km du groupement de Buzi, distance qu'il faut parcourir en bateau en l'absence de route praticable. Sans suite à leurs requêtes, les populations risquent de se démotiver pour se tourner vers des acteurs plus réceptifs et notamment les organisations non gouvernementales ou les églises.

L'implication des autorités dans le projet est largement dictée par le calcul des pertes et des profits qu'elles pourraient en retirer ; cela vaut d'autant plus que le niveau de responsabilité et les intérêts augmentent. Ainsi, les initiatives communautaires sont tolérées, voire parfois plébiscitées (au niveau local), pour autant qu'elles ne contrarient pas les intérêts des élites¹⁰⁰. Afin de pouvoir contrer les blocages issus de ces luttes de pouvoir et d'intérêt, le projet TW a engagé dans les six groupements une RAP visant la résolution de conflits d'envergure communautaire. Les conflits retenus par les communautés étaient : la méfiance interethnique (Buzi), les divisions

97 Labrecque (G.) et Isatou Batonon (I.). (2015), pages 7-8.

98 Banque mondiale (2015). Education in the Democratic Republic of the Congo. Priorities and Options for Regeneration, p. 9.

99 Focus groupe homme, groupement d'Izege.

100 Robinson (J.) (2016). *Making social accountability work: promoting peaceful development in Uganda*. International Alert, page 22.

intra-groupe et conflits de pouvoir alimentés par l'absence de l'autorité étatique (Kaniola), un conflit de limites entre les localités de Mavivi et Ngite (Batangi-Mbau), un conflit autour de la gestion de la COOPEC Luhwindja (Kabalole) et un conflit foncier entre deux localités (Izege). Cinq de ces six recherches ont permis l'organisation d'un dialogue communautaire réunissant une moyenne de 160 personnes dont 25 % de femmes, et a abouti à la signature d'un « contrat social ».



Animatrice de terrain/volet consolidation de la paix/CDJP.



Présence des hommes et des femmes dans des activités de renforcement des capacités.

La recherche-action participative, socle du dialogue communautaire, a notamment permis de réaliser une analyse approfondie et concertée des conflits mais aussi des acteurs qui y participent, des acteurs qui sont bien souvent au cœur des processus conflictuels. En RDC, l'espace décisionnel se partage entre différents porteurs de pouvoir ; certains sont officiellement investis (autorités politico-administratives, pouvoirs coutumiers, forces de sécurité) et d'autres reconnus comme des acteurs influents (représentants de la société civile, mutualités ethniques, acteurs économiques, autorités religieuses, groupes armés, enseignants, etc.). La frontière entre acteurs sociaux et autorités apparaît souvent ténue, alors que les autorités politiques s'appuient sur la société civile pour mobiliser la population, et les acteurs sociaux utilisent la société civile comme un tremplin politique. Dans cet espace fragmenté, les chevauchements et la concurrence entre porteurs de pouvoir sont légion. Les conflits de pouvoir divisent non seulement les autorités mais aussi les communautés. Le flou qui entoure l'espace décisionnel est renforcé par le fait que de nombreux chefs coutumiers ne résident pas dans l'entité qu'ils dirigent. L'absence de présence des autorités est une entrave importante aux prises de décision, surtout dans un contexte où l'allégeance aux autorités coutumières est forte.

Face à cette fragmentation du pouvoir et à l'opacité des intérêts, le projet TW a instauré des espaces de dialogue ouverts et inclusifs où étaient réunis les acteurs qui gravitent autour de ces conflits, qu'ils soient des diviseurs ou des connecteurs. « Avant le projet, nous pensions que le plaidoyer était un combat, or nous n'étions pas les plus forts. Maintenant, nous le percevons comme une stratégie¹⁰¹ », une stratégie où le dialogue prime sur la confrontation. Étaient présents lors des dialogues communautaires : leaders communautaires (chefs coutumiers et autorités politico-administratives), animateurs d'associations de la société civile, délégués de confessions religieuses et des services étatiques ainsi que de représentants de l'autorité provinciale dont le ministère du Plan et l'assemblée provinciale¹⁰². En instaurant des espaces inclusifs de dialogue,

101 Focus groupe homme, groupement d'Izege.

102 International Alert et PNUD (2015). *La recherche-action participative : une méthode pour rétablir les liens sociaux fracturés. Leçons d'un projet en République démocratique du Congo.*

le projet Tufaidike Wote limite les effets de la fragmentation des lieux de décisions en assurant que les principaux acteurs décisionnels soient réunis autour d'une même série d'engagements, concrétisée sous forme d'un « contrat social ». Toutefois, n'ayant pas force de loi, le respect et l'application de ces engagements reposent sur la volonté, mais aussi la capacité des signataires.

Les processus de dialogue communautaire qui s'intéressent à des conflits majeurs dans la communauté touchent à des questions sensibles que sont la gestion du pouvoir et des ressources. En conséquence, le processus mené par le projet s'est heurté à de nombreux obstacles. Des efforts importants de diplomatie ont dû être déployés par les partenaires du projet, et cela, tout au long du processus, pour expliquer les enjeux de ce travail, mobiliser les autorités mais aussi canaliser les mécontentements et les tentatives de blocage par certaines élites. « Nous avons recouru à la Commission diocésaine justice et paix (partenaire du projet) car nous, en tant que communauté, étions incapables de résoudre un conflit qui impliquait des membres de la famille royale¹⁰³. »

En aboutissant à la signature de cinq contrats sociaux, le processus a montré son efficacité mais aussi le rôle essentiel des autorités hiérarchiques pour décanter des conflits apparemment locaux et, pour certains, vieux de plusieurs décennies. Ce constat recoupe celui réalisé par Patrick Milabyo Kyamusugulwa, selon qui les actions collectives locales sont généralement initiées par les acteurs participant à la lutte de pouvoir¹⁰⁴. À Izege, il aura fallu l'intervention du chef de chefferie de Ngweshe pour que, d'une parole, il mette fin à un conflit de deux décennies en déclarant que « chacun devait rester dans ses limites ».

Dans une logique similaire à celle constatée au niveau des autorités locales, la motivation des autorités supérieures à s'investir semble aussi s'inscrire dans une logique gagnant-gagnant. Le chargé de développement de la chefferie de Ngweshe analyse le dialogue communautaire d'Izege non seulement comme une réussite en termes de cohésion sociale, mais aussi une initiative qui est venue renforcer l'autorité du chef. « Le dialogue a permis de faire la lumière sur un conflit de limite dont le Mwami n'avait pas mesuré la gravité. Le dialogue a aussi permis d'éclairer le rôle néfaste des chefs locaux dans les conflits. Suite au dialogue, sa Majesté les a convoqués pour leur rappeler leur rôle dans l'accompagnement des populations pour le développement. »



Participants à un atelier du volet « moyens de subsistance agricole ».

103 Focus groupe homme, groupement d'Izege.

104 Kyamusugulwa Milabyo (P.) (2014), page 183.

3.3 Liens entre redevabilité et cohésion sociale

En ligne avec la stratégie internationale de stabilisation¹⁰⁵, le projet TW a contribué à poser les bases d'un système de gouvernance plus inclusif et transparent. Par ses activités, le projet a renforcé les espaces, les capacités et les opportunités des citoyens à participer avec les autorités locales à la prise de décision et à la formulation des solutions concertées dans le secteur de la paix et du développement socioéconomique. Par ailleurs, les différentes structures communautaires ont participé à installer des réflexes et des pratiques de redevabilité et de bonne gouvernance transposables dans la sphère publique.

3.3.1 *Espaces d'entraide et d'échange*

Le projet a favorisé la création de lieux et de temps de concertation à différents niveaux : entre les membres de différents comités en charge du suivi du projet (organisations paysannes, comités de développement, noyaux et cellules de paix), entre les bénéficiaires (AVEC, champs-écoles paysans) et avec les autorités (forum communautaire, dialogue communautaire). Chacun de ces espaces offre autant d'opportunités de rompre l'isolement, de créer des relations de confiance autour d'intérêts et d'un vécu communs, d'aider à la recherche de solutions conjointes, mais aussi de favoriser la solidarité entre les différents membres.

En multipliant la fréquence et les lieux de rencontres, ces espaces ont contribué à construire des relations de confiance et de proximité non seulement au sein des communautés, mais aussi avec les autorités. Le forum communautaire et plus encore les espaces liés au processus RAP (groupes de discussions, micro-dialogues et dialogues communautaires) ont facilité la circulation de l'information mais aussi son décloisonnement et sa fiabilité par la multiplication et la confrontation des sources. L'acquisition d'un réflexe et de vérification et confrontation des sources d'information doit contribuer à augmenter la vigilance communautaire face notamment aux risques d'accapement des ressources ou de manipulation des discours.

La redynamisation et le renforcement des capacités des structures locales de médiation ont ancré une culture de résolution de conflits basée sur les principes de la justice restauratrice qui fait primer la réparation des liens sociaux sur la sanction. L'investissement des membres des comités de paix à titre bénévole représente non seulement un avantage financier indéniable pour les communautés, mais aussi une garantie de crédibilité. Parce qu'ils ne perçoivent pas d'argent, ils sont moins susceptibles d'être corrompus par l'une ou l'autre des parties. Impliquées au côté des membres des comités de paix, les autorités perçoivent elles aussi ce mécanisme comme un gain en les soulageant (du moins partiellement) de la gestion des conflits et des tensions communautaires. Comités de paix et autorités s'associent pour concilier les parties. Le caractère inclusif des comités de paix et collégial des décisions permet de neutraliser les influences négatives et les jeux d'intérêts (notamment des autorités) en « statuant » au nom de la stabilité de la communauté entière.

Les collaborations et les logiques de redevabilité amorcées au sein des différentes structures restent toutefois fragiles tant elles sont liées aux dynamiques et aux bénéfices générés par le projet. Ainsi, sans financement pour réaliser les projets inscrits dans le plan de développement du groupement, le forum communautaire pourrait rapidement devenir une coquille vide.

105 International Stabilisation and Security Support Strategy (2012). *Plan prioritaire de stabilisation 2013-2017 pour l'est de la République démocratique du Congo.*

3.3.2 Capacités et confiance nécessaires pour agir

Le projet TW a facilité l'organisation de nombreuses formations, des formations de base en alphabétisation ou sur le leadership comme des formations associant les autorités et les membres des structures de paix sur la résolution des conflits ou la gouvernance. Les personnes formées dans le cadre du projet sont reconnues et sollicitées par la communauté. Rôle-modèle positif, elles se sentent encouragées à partager leurs connaissances au-delà des bénéficiaires directs du projet. En élargissant leur sphère de relation, la « capacitation » (*empowerment*) des membres des communautés et l'attractivité des résultats produits contribuent à renforcer non seulement la cohésion sociale, mais aussi potentiellement leur capacité à mobiliser les autres membres de la communauté pour des actions conjointes.

L'acquisition de connaissances a contribué à augmenter la confiance en soi des populations mais aussi à réduire l'asymétrie autorité-population. Construit sur une logique d'apprentissage mutuelle, le processus de recherche-action participative (RAP) favorise un processus allant de l'introspection à l'apprentissage mutuel. Les membres de la communauté comme les autorités sont détenteurs des mêmes informations, et les communautés se déclarent alors à même de réclamer des comptes si les autorités ne respectent pas les principes ou les engagements qu'ils ont (ap) pris ensemble. Les membres des comités de paix (et notamment les femmes) déclarent qu'ils ne craignent plus de se rendre à la police pour interférer en cas d'arrestation arbitraire.

Sans mécanisme de formation et de restitution en interne, les acquis des formations et des initiatives de dialogue reposent largement sur la volonté et les capacités des individus, faisant courir le risque qu'une rotation de personnel (notamment dans les services de sécurité) annihile les efforts investis.

3.3.3 Participation et inclusion

Le projet TW repose sur une approche communautaire et participative qui vise à renforcer les capacités et la responsabilité des communautés dans le développement de leur milieu. Le renforcement de la participation des communautés est un moteur puissant pour renforcer le sentiment d'appartenance communautaire qui est lui-même clef pour garantir que les communautés participent à la prise de décision et exigent que les autorités leur rendent des comptes. Cependant, un scepticisme profond subsiste, résultante d'une culture de gouvernance où les logiques patrimoniales et clientélistes prévalent au détriment des intérêts publics. En conséquence, les communautés attachent une grande importance à la concrétisation des engagements, à travers notamment la construction d'infrastructures dont elles pourront jouir. Vis-à-vis des partenaires de mise en œuvre, les populations expriment un même attachement au respect des engagements et des promesses.

Généralement exclues des espaces décisionnels, les femmes occupent une place prépondérante dans les structures du projet TW. Par une combinaison d'actions visant à renforcer leur autonomie financière et économique (AVEC, champs-écoles paysans, alphabétisation) et leur participation aux espaces décisionnels, le projet a permis aux femmes de gagner en confiance en elles et en crédibilité tant dans leurs relations avec les hommes de la communauté qu'avec les autorités. La participation des femmes semble toutefois être limitée à deux niveaux. D'une part, les femmes ne se saisissent pas des espaces auxquels elles ont accès pour exprimer des intérêts ou réclamer des droits qui leur seraient propres. D'autre part, il y a un risque de voir les femmes cantonnées aux espaces où les enjeux sont limités. En effet, la participation des femmes aux différents dialogues communautaires n'était que de 25 % alors que, dans l'ensemble des autres structures, elle est proche de 50 %. Cette faible participation peut s'expliquer par le fait que les hommes continuent à occuper très majoritairement les postes officiels de pouvoir et que, de fait, ils sont prioritairement invités à s'exprimer au nom de la communauté.

3.3.4 Contexte politique et économique

La redevabilité sociale repose sur un cercle vertueux qui implique une mobilisation sociale, une action collective et une réponse des autorités. La nature de l'État et ses relations avec les citoyens et les communautés affectent profondément l'espace dans lequel les actions individuelles et collectives peuvent s'épanouir¹⁰⁶. En RDC, la notion même d'intérêt collectif est questionnée, offrant une base fragile à l'établissement de liens de redevabilité. Pour redonner confiance aux communautés, il apparaît donc important de soutenir les actions menées par les citoyens, mais aussi de valoriser les engagements et les réponses apportées par les autorités. La valorisation et la dissémination des pratiques positives de gouvernance, des engagements et des mesures correctives prises par les autorités sont cruciales pour restaurer la confiance des populations dans leurs autorités, les inciter à poursuivre leur mobilisation et progressivement installer des pratiques de redevabilité sociale¹⁰⁷.

Enfin, la présente étude confirme les interactions fortes qui unissent les enjeux sociaux, économiques et de gouvernance attestant de l'importance d'une approche qui combine des actions dans ces différents secteurs. Dans un contexte de pauvreté chronique, les questions de survie sont au cœur des préoccupations des populations. Les enjeux économiques sont récurrents dans les conflits qui divisent les communautés et transparaissent dans la préoccupation des membres des comités quant à leur statut de bénévole mais aussi dans l'attrait des projets à dimension économique ou matérielle. La volonté des communautés à engager des actions collectives repose pour partie sur le calcul des intérêts qu'elles pourront en retirer. Il apparaît donc important d'inclure des incitatifs à l'engagement des populations tout en canalisant les risques de dérives clientélistes. Par exemple, Patrick Milabyo Kyamusugulwa propose que les frais de scolarité des écoles réhabilitées par la communauté soient revus à la baisse pour refléter la contribution apportée par la population et ainsi progressivement renforcer l'appropriation collective autour d'intérêts communs¹⁰⁸.

L'analyse des actions conduites dans le cadre du projet TW révèle toutefois que les autorités locales (chefs de village et de groupement) sont bien souvent aussi démunies que leurs populations et incapables de mobiliser des ressources pour répondre à leurs besoins. L'implication d'autorités ou de structures avec un levier de pression supérieur (autorités hiérarchiques, acteurs de la société civile, autorités morales, etc.) est donc essentielle non seulement pour appuyer leurs subalternes dans l'accomplissement de leur fonction, entériner leurs décisions, mais aussi pour actionner le levier de contrôle ou de contre-pouvoir en cas d'abus et de dérive du pouvoir.

L'implication des autorités et des structures « supérieures » nécessite cependant des garde-fous pour éviter que les intérêts des élites priment sur ceux des communautés et notamment les intérêts des plus marginalisés.

106 Burns (D.), Ikita (P.), Lopez Franco (E.) et Shahrokh (T.) (2015). *Citizen participation and accountability for sustainable development*, Brighton: Institute of Development Studies, page 43.

107 Robinson (J.) (2016), page 25.

108 Kyamusugulwa Milabyo (P.) (2014), page 159.



4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Conclusions

Parmi les diverses expériences en matière de promotion de la redevabilité sociale en RDC, plusieurs leçons peuvent être dégagées. Ces leçons se fondent sur les principaux succès et défis qui émergent notamment de la pratique d'acteurs engagés dans des programmes de développement à base communautaire à l'Est de la République démocratique du Congo. Ces leçons apprises sont destinées à orienter les efforts futurs et ainsi à accroître les pratiques de redevabilité tout en renforçant la cohésion sociale.

Les projets de redevabilité sociale agissent et interagissent avec les relations horizontales (citoyens–citoyens) et les relations verticales (citoyens–autorités). La conception et la mise en œuvre de projets nécessitent donc la prise en compte des dynamiques sociales, politiques, voire économiques, du niveau sociétal aux niveaux communautaire et individuel.

Comprendre le contexte : Les interventions de redevabilité sociale concernent la relation entre les autorités et les citoyens. Dans des États fragiles et affectés par un conflit (EFC), ces relations sont généralement conflictuelles ou déficientes, et l'intervention d'un tiers est donc susceptible d'attiser certaines de ces tensions. En adoptant une approche sensible au conflit, les partenaires de mise en œuvre ont notamment permis de mitiger les conflits mais aussi de les réduire en parvenant notamment à la signature de contrats sociaux, mettant fin ainsi pour certains à plus de deux décennies de conflit.

Renforcer la volonté des autorités : La volonté est un facteur déterminant de l'implication ou non des autorités dans des actions de redevabilité sociale. Les autorités ont tendance à tolérer les actions de redevabilité sociale tant qu'elles ne les perçoivent pas comme une menace à leur

pouvoir ou à leurs intérêts¹⁰⁹, et à y contribuer si elles y identifient des avantages intrinsèques ou externes. La volonté des autorités de s'impliquer peut aussi être motivée par l'ambition de renforcer leur légitimité ou encore l'idée selon laquelle l'investissement présent peut leur garantir des financements futurs plus attractifs¹¹⁰. Par une meilleure compréhension des intérêts et moteurs d'action, les intervenants peuvent influencer sur la volonté des autorités à s'investir, par exemple en maintenant un dialogue régulier et soutenu avec elles ou encore en veillant à ce que les autorités soient associées aux activités communautaires. Afin d'éviter l'accapement du processus et des ressources par les autorités, le projet Tuungane avait initialement exclu les chefs de village des comités de développement villageois (CDV), comités locaux chargés d'assurer la gestion et le suivi des projets communautaires. Toutefois, une analyse des relations de pouvoir a révélé l'importance des chefs de village dans l'accès aux services. Tuungane a ainsi décidé de réajuster le projet en permettant aux chefs de village d'être « conseillers spéciaux ». Cette solution a permis de leur garantir un rôle formel tout en assurant que le pouvoir de décision reste entre les mains des citoyens-membres élus des CDV¹¹¹. Cette approche a aussi été adoptée dans le cadre du projet Tufaidike Wote.

Mobiliser les citoyens : Comme pour les autorités, la volonté des citoyens¹¹² est un élément crucial pour la mobilisation dans des actions citoyennes. Le degré de confiance des citoyens dans leurs dirigeants constitue un facteur déterminant de l'action citoyenne. Moins les citoyens ont confiance dans les autorités, moins leur volonté d'agir est élevée. Le manque de confiance des citoyens peut résulter d'une perception négative de leurs dirigeants, qu'ils jugent corrompus ou non réceptifs à leurs besoins, ou encore de la crainte d'être réprimés s'ils s'expriment. Dans les régions affectées par des conflits, les populations ont généralement une perception négative de leurs leaders et donc une confiance limitée¹¹³. Le (r)établissement de liens de confiance entre la population et les autorités requiert du temps, des rencontres régulières, mais aussi des preuves positives tangibles. Le projet Tuungane a observé des progrès dans le comportement des autorités, des fournisseurs de service vis-à-vis des citoyens grâce à l'établissement de relations de collaboration sur le long terme, contribuant ultimement à l'amélioration de l'accès aux services étatiques ainsi que de leur qualité¹¹⁴.

Prévoir des incitatifs à l'engagement : Pour les autorités comme les citoyens, leur participation à des actions collectives est facilitée s'ils y perçoivent un gain économique ou social. À l'inverse, leur volonté de participation est entravée si le coût de leur implication est perçu comme trop élevé, que ce soit en termes de temps ou de risque encouru. L'injection de financement dans la communauté constitue une forme efficace d'incitation des citoyens et des autorités à s'impliquer. Ce principe est à la base des projets de développement communautaires (DCC/RCC) qui s'appuient sur la construction d'infrastructures communautaires pour générer un processus participatif, inclusif et transparent de gestion. Pour éviter l'accapement des ressources du projet au profit de quelques-uns ou l'émergence de conflits autour de la gestion de l'argent, différents outils de redevabilité ont été développés. Cordaid a ainsi conçu un outil en ligne qui permet aux communautés d'évaluer les résultats atteints, et c'est sur cette base qu'est prise la décision de débloquer ou non des fonds¹¹⁵.

109 Robinson (J.) [2016], page 22.

110 Kyamusugulwa Milabyo (P.) [2014], page 138.

111 Global Partnership for social accountability [2016], page 17.

112 L'information, les connaissances techniques et politiques, les compétences et le capital social, notamment, influencent la capacité des citoyens. La volonté d'action des citoyens quant à elle est déterminée par la confiance envers les autorités, la motivation intrinsèque et les facteurs de motivation externes liés aux interventions de RS (intérêts économiques communs par exemple – ce que l'octroi de financements permet) ou, à l'inverse, le coût perçu de ces interventions, notamment. Voir World Bank Group [2014]. *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations*. Washington, DC. Banque mondiale, page 12, et Grandvoinet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) [2015], page 120.

113 Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC) [2016]. *Tracking change in livelihoods, service delivery and governance: Evidence from a 2012-2015 panel survey in South Kivu, DRC*, Working paper 51, page 94.

114 Global Partnership for social accountability [2016], page 16.

115 Global Partnership for Social Accountability [2015]. *Learning in Social Accountability: Reflections from GPSA's Brown Bag Lunch Seminars*, page 1.

Ces outils de redevabilité doivent cependant s'accompagner de mesures visant à l'accessibilité de tous aux infrastructures, condition *sine qua non* pour garantir leur appropriation par les communautés.

Renforcer les capacités des autorités et des citoyens : Dans des contextes où les ressources publiques sont limitées, le faible niveau d'éducation et les relations de gouvernance déterminées par l'allégeance au chef plutôt que l'amélioration du bien public, les autorités locales n'ont généralement ni les moyens ni les leviers politiques pour agir et répondre aux demandes des citoyens. Le renforcement des capacités des autorités comme des citoyens est donc essentiel pour faciliter leur implication active dans le processus de redevabilité sociale. Les espaces de formations sont aussi l'opportunité de renforcer le dialogue entre les autorités et les citoyens. Outil participatif d'évaluation et d'amélioration des services étatiques, le « le bulletin communautaire » ou « la carte des scores » combinent des formations destinées aux citoyens comme aux autorités/agents étatiques (connaissances des normes, standards, lois) et des moments les usagers et fournisseurs de service¹¹⁶, citoyens et autorités¹¹⁷ peuvent dialoguer et chercher des solutions conjointes. Le projet TW a prouvé que la participation des autorités et des populations à des formations conjointes permettait de réduire l'asymétrie (ou l'impression d'asymétrie) de connaissances, renforçant la confiance des populations à se confronter aux autorités si elles ne respectent pas les règles qui ont été énoncées lors de ces formations.

Établir des espaces ouverts et sécurisés de dialogue : En Ouganda, l'analyse des projets LEAF I (Lakes Edward and Albert Fisheries Pilot Project) et NUSAF II (Northern Uganda Social Action Fund Project) a montré l'utilité d'appuyer des structures intermédiaires, en dehors des canaux de gouvernance existants, pour faciliter l'expression des populations et les rapprocher des autorités¹¹⁸. Un constat similaire s'est dégagé de l'analyse des forums communautaires initiés par Tufaidike Wote.

Faciliter l'inclusion des groupes généralement exclus des espaces décisionnels : Dans les sociétés traditionnelles et/ou affectées par la pauvreté et la violence, les dynamiques d'organisations sociales tendent à marginaliser certains groupes, voire à décourager ou même empêcher leur participation à la vie publique¹¹⁹. Cela concerne notamment les femmes, les plus pauvres et certains groupes ethniques. L'inclusion de ces groupes représente un des objectifs des projets de redevabilité sociale. L'intégration des femmes dans les structures locales de médiation a contribué à renforcer leur confiance en elles ainsi que leur reconnaissance par la communauté. Si les femmes s'impliquent dans la médiation, l'accord est perçu comme plus durable, ainsi leur présence est-elle souvent exigée par les bénéficiaires¹²⁰.

Renforcer les capacités d'action des groupes marginalisés : L'inclusion des groupes marginalisés est d'autant plus aisée qu'elle est accompagnée d'un renforcement de leurs capacités à agir. Dans les projets NUSAF et LEAF en Ouganda, l'information et la participation des femmes ont été facilitées par l'accès à des technologies de communication de base (téléphones mobiles et radio)¹²¹. De même, selon les partenaires locaux du projet PSCR en RDC, l'alphabétisation des femmes a contribué à renforcer leur confiance à participer à la vie communautaire et, en retour, a modifié la façon dont elles sont perçues par la communauté¹²².

116 Labrecque (G.) et Isatou Batonon (I.) [2015], page 12.

117 International Rescue Committee. (2016) *Social accountability in States of Fragility: Practical Lessons from the International Rescue Committee*. <http://www.thegpsa.org/sa/news/social-accountability-states-fragility-practical-lessons-international-rescue-committee>.

118 Robinson (J.) [2016], page 23.

119 Poteete (A.) [2003], page 7.

120 Lazard (O.) [2015], page 35.

121 Robinson (J.) [2016], page 23.

122 USAID [2012]. Promoting Stabilization and Community Reintegration Project (PSCR), Final report, page 33.

Prévoir du temps : Que ce soit au niveau normatif, comportemental ou systémique, l'atteinte des changements visés par les projets axés sur la redevabilité sociale requiert du **temps**¹²³, une certaine *itération* et continuité¹²⁴. En installant dans une même localité différents mécanismes de redevabilité (chacun attaché à un secteur d'intervention spécifique), les programmes multisectoriels comme Tufaidike Wote, Tuungane ou encore le PSCRP permettent d'accroître la redevabilité sociale en démultipliant les « occasions » d'actionner ces mécanismes. La coexistence de différents mécanismes permet une mise en « concurrence » positive, propice à accroître la motivation respective des membres de ces structures et l'échange de bonnes pratiques. Des mécanismes ad hoc fructueux peuvent ainsi émerger à moyen ou long terme des pratiques ou mécanismes de RS institutionnalisés.



Ces femmes sont membres des organisations paysannes appuyées par le projet.

4.2 Recommandations

Les recommandations suivantes visent à guider le financement, la conception et la mise en œuvre de projets de redevabilité sociale.

Le projet TW étant conçu sur base de la capitalisation des leçons apprises de projets précédents, pour **poursuivre les efforts déjà investis**, nous recommandons :

- **Aux bailleurs, agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise** : Dans l'élaboration des stratégies d'intervention et des projets, veiller à poursuivre les efforts de capitalisation en tenant compte des bonnes pratiques déjà documentées.
- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise** : Dans l'exécution des projets, s'inscrire si possible dans la continuité des initiatives de participation communautaire précédemment menées dans les localités d'intervention, et si cela n'est pas possible, expliquer aux communautés le choix d'une nouvelle stratégie.

L'un des premiers socles de la redevabilité est la construction d'un système d'information prenant en compte les différents points de vue et favorisant l'accès du plus grand nombre à l'information.

123 World Bank Group (2014), page 18.

124 USAID (2012), page 5.

Pour favoriser la diffusion et la production d'informations, nous recommandons :

- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, assurer la démultiplication et la diversification des canaux d'information. L'accès aux nouveaux médias sociaux par la téléphonie mobile est un secteur à investir. Les médias sociaux occupent une place encore limitée mais grandissante en RDC (particulièrement parmi les jeunes) et ont un potentiel important en facilitant l'accès à des informations nationales voire internationales et la production et la diffusion d'informations par les citoyens eux-mêmes. Cette stratégie peut par ailleurs renforcer la participation des femmes. Une étude réalisée au Nord-Kivu en 2011 a montré que les femmes avaient plus accès aux médias/moyens de communication que les hommes¹²⁵.
- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, faciliter l'accès des populations à des données suffisantes, crédibles et compréhensibles pour contrôler l'action publique.

Depuis sa création, la nation congolaise est caractérisée par un système de gouvernance patrimonial où les logiques d'intérêts et les relations d'allégeance priment sur l'intérêt public. Accentuée par deux décennies de guerre, cette situation se traduit par un déficit majeur de confiance des populations envers leurs dirigeants. Pour renforcer les liens entre les autorités et la population, nous recommandons :

- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'élaboration des projets, intégrer la dissémination et la publicité des initiatives positives comme des activités à part entière. En outillant les communautés pour disséminer les bonnes pratiques et les engagements, il s'agit de contribuer à renforcer la confiance des populations envers leurs dirigeants, la légitimité et la volonté des autorités à s'investir mais aussi d'assurer une pleine appropriation des décisions prises par les populations et ainsi de renforcer la capacité des citoyens à se mobiliser en cas de non-respect des engagements et des lois.
- **Aux bailleurs :** La restauration du lien de confiance entre dirigeants et populations est un processus de longue haleine. En conséquence, prévoir des stratégies de financement sur le long terme pour permettre d'enclencher un processus itératif où cohésion sociale et redevabilité se renforcent mutuellement, et établir des mécanismes pérennes de redevabilité.
- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Le manque de confiance des communautés envers les autorités affecte aussi leurs relations avec les organisations de la société civile (nationale et internationale), qui sont régulièrement accusées de corruption. Veiller à ce que les partenaires d'exécution respectent strictement les principes de gouvernance qu'ils prônent, et en cas de mauvaise gestion, prennent des mesures exemplaires. Pour limiter les suspensions et polémiques, établir des canaux de communication et de plaintes clairs et accessibles, avec une personne de référence affectée au suivi des activités auprès de la communauté. La présence régulière des équipes sur le terrain et la limitation des rotations de personnel contribuent à l'établissement de relations de confiance.

125 La Bretxa (2011). *Diagnostic de l'écosystème de communication dans la province du Nord-Kivu*. Rapport d'analyse. Édition GADHOP (Groupe d'associations de défense des droits de l'homme et de la paix) : Butembo (RDC).

Le niveau local permet d'ancrer les pratiques de redevabilité sociale au plus près des réalités vécues par la population. Cependant, les ressources et les capacités politiques d'action des autorités locales sont extrêmement limitées. Il paraît donc important d'articuler les initiatives locales de redevabilité sociale avec des actions visant les niveaux décisionnels supérieurs. Pour amorcer un « cercle vertueux de redevabilité¹²⁶», nous recommandons :

- **Aux représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, soutenir et étendre les actions collectives au-delà du niveau local en assurant la mise en lien des initiatives et leur relais à travers les différents réseaux de la société civile et les médias. Plusieurs groupes locaux exerçant une pression conjointe sur le gouvernement provincial ou national sont potentiellement plus puissants qu'un seul groupe mettant la pression sur des autorités locales¹²⁷.
- **Aux agences, organisations internationales et représentants de la société civile congolaise :** Dans l'exécution des projets, consolider les résultats obtenus au niveau local en assurant un relais au niveau méso (provincial) et macro (national). La coordination d'actions à ces différents niveaux doit contribuer au renforcement de la chaîne de gouvernance et de redevabilité en assurant une meilleure prise en compte des besoins des populations dans l'élaboration des politiques publiques (*bottom-up*), et un renforcement des mécanismes hiérarchiques de contrôle et de suivi de l'application des décisions légales et des politiques (*top-down*).
- **Aux bailleurs et aux représentants de la société civile congolaise :** Maintenir un engagement fort et conséquent pour exiger du gouvernement congolais des avancées politiques s'agissant notamment de la tenue des élections locales et de l'achèvement et l'harmonisation du processus de décentralisation. Sous peine de décourager les citoyens, la mobilisation et les actions citoyennes doivent permettre d'aboutir à une réponse des autorités. En effet, les pressions émanant de la base ont peu d'impact si elles ne s'accompagnent pas de changements légaux et politiques. Intrinsèquement liés, les élections locales et le processus de décentralisation sont des instruments fondamentaux pour renforcer la capacité des populations à participer à la prise de décision et à demander des comptes aux autorités.

126 Robinson (J.) [2016], page 8.

127 Burns (D.), Ikita (P.), Lopez Franco (E.) et Shahrokh (T.) [2015]. *Citizen participation and accountability for sustainable development*, Brighton: Institute of Development Studies, p. 42.

Bibliographie

Banque mondiale (2010). *République démocratique du Congo : étude sur le découpage*. Etude conjointe avec la Commission européenne, la Coopération belge et le Programme des Nations Unies pour le développement, Washington.

Banque mondiale (2015). *Education in the Democratic Republic of the Congo. Priorities and Options for Regeneration*.

Banque mondiale (2015). *Programmes pilotés par les communautés - Vue d'ensemble* <http://www.banquemondiale.org/fr/topic/communitydrivendevelopment/overview>

Banque mondiale (2014). *Fiche de résultats : Le développement conduit par les communautés* <http://www.banquemondiale.org/fr/results/2013/04/14/community-driven-development-results-profile>

Blundo (G.) et Olivier de Sardan (J.-P.) (2006). *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Londres, Zed Books.

Burns (D.), Ikita (P.), Lopez Franco (E.) et Shahrokh (T.) (2015). *Citizen participation and accountability for sustainable development, Brighton: Institute of Development Studies*.

CARE, International Alert et FAO. Rapports annuels Tufaidike Wote.

Davis (L.), Fabbri (P.) et Ilot Muthaka (A.) (2014). *Gender Country Profile DRC 2014*. Commissioned by the Embassy of Sweden in Kinshasa, with the Department for International Development (UK), the European Union delegation in Kinshasa and the Embassy of Canada.

Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (2012). *Perspectives on social cohesion: the glue that holds society together*. New York. <http://www.un.org/en/development/desa/news/policy/perspectives-on-social-cohesion.html>

Englebert (P.) (2012). *Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées et l'État en République démocratique du Congo*. *Politique africaine* 2012/1 (N° 125), pp. 169-188.

Eriksson Baaz (M.) et Olsson (O.) (2011). *Feeding the Horse: Unofficial Economic Activities within the Police Force in the DR Congo*, African Security, Volume 4, Issue 4.

Fearon (J.), Humphreys (M.) et Weinstein (J.) (2011). *Democratic Institutions and Collective Action Capacity: Results from a Field Experiment in Post-Conflict Liberia*. Annual Meetings of the American Political Science Association, Seattle.

Global Partnership for Social Accountability (2016). *Compilation of case studies presented at the GPSA Forum 2015, « Social Accountability for Citizen-Centric Governance: A Changing Paradigm »*

Global Partnership for social accountability (2015). *Learning in Social Accountability: Reflections*. Brown Bag Lunch Seminars.

Grandvoinet (H.), Aslam (G.), Raha (S.) (2015). *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability*. *New Frontiers of Social Policy*. Washington, DC : Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21686>

International Alert et al (2004). *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding: Resource pack*, Londres.

International Alert (2012). *Sortir de l'impasse : Vers une nouvelle vision de la paix à l'est de la RDC*.

International Alert (2015). *Au-delà de la stabilisation : Comprendre les dynamiques de conflit dans le Nord et le Sud-Kivu en République démocratique du Congo*.

International Alert (2015). *Connaissances, Attitudes et Pratiques de populations de groupements de Kamuronzà à Masisi, Batangi Mbau à Beni en province du Nord-Kivu en matière de prévention, gestion des conflits et promotion de la paix*. Étude CAP finale.

International Alert (sans date). « Il n'y a pas de paix sans pain ». *Integrating Conflict Transformation with Community-Driven Post-Conflict Socio-Economic Recovery Initiatives*. Practice note.

International Alert et PNUD. (2015). *La recherche-action participative : une méthode pour rétablir les liens sociaux fracturés. Leçons d'un projet en République démocratique du Congo*.

International Crisis Group (2016). *Boulevard des désillusions : la « rue » et la politique*. Crisis Group Africa Briefing, N° 123. Nairobi/Bruxelles.

International Rescue Committee. (2016). *Social accountability in States of Fragility: Practical Lessons from the International Rescue Committee*. <http://www.thegpsa.org/sa/news/social-accountability-states-fragility-practical-lessons-international-rescue-committee>

International Rescue Committee (2015). *Redevabilité dans la prestation locale de services : approche du bulletin communautaire de performance du programme Tuungane*.

International Stabilisation and Security Support Strategy (ISSSS). Plan prioritaire de stabilisation 2013-2017 pour l'est de la République démocratique du Congo.

- Kaiser (K.) (2008). *Decentralization in the Democratic Republic of Congo: Opportunities and Risks*, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, International Studies Program. Working Paper 08-31.
- Kodila Tedika (O.) (2013). *Anatomie de la corruption en République démocratique du Congo*. Université de Kinshasa, Institute of African Economics. MPRA Paper No. 43463.
- Kyamusugulwa Milabyo (P.) (2014). *Community-driven reconstruction in the Eastern Democratic Republic of Congo: capacity building, accountability, power, labour and ownership*, PhD thesis, université de Wageningen, Pays-Bas.
- La Bretxa (2011). *Diagnostic de l'écosystème de communication dans la province du Nord-Kivu*. Rapport d'analyse. Édition GADHOP (Groupe d'associations de défense des droits de l'homme et de la paix) : Butembo (RDC).
- Labrecque (G.) et Isatou Batonon (I.) (2015). *Redevabilité dans la prestation locale de services : approche du bulletin communautaire de performance du programme Tuungane*. Document de réflexion : politiques et pratiques. International Rescue Committee.
- Larsen (C.) (2014). *Social cohesion: Definition measurement and developments*, Centre for Comparative Welfare Studies, université d'Aalborg, Danemark.
- Lazard (O.) (2015). *Évaluation du projet de renforcement des capacités communautaires en gestion des conflits et promotion de la paix en RDC. Rapport d'évaluation*. International Alert.
- Morvan (H.) et Kambale Nzweve (J.-L.) (2010). *La paix à petits pas : inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'est de la République démocratique du Congo*, International Alert.
- Poteete (A.) (2003). *The Implications of Social Capital for Empowerment and Community-Driven Development*. Banque mondiale. Working paper.
- République démocratique du Congo (2015). *Rapport bilan OMD 2000-2015. Evaluation des progrès accomplis par la République Démocratique du Congo dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement*.
- Robinson (J.) (2016). *Making social accountability work: promoting peaceful development in Uganda*. International Alert.
- Saferworld (2008). *Water and Conflict: Making Water Delivery Conflict-Sensitive in Uganda*. Saferworld, Londres.
- Secure Livelihoods Research Consortium (2016). *Tracking change in livelihoods, service delivery and governance: Evidence from a 2012-2015 panel survey in South Kivu*. Working paper 51.
- Shahrokh (T), Lopez Franco (E.) et Burns (D.) (2015). *Citizen participation and accountability for sustainable B development*. IDS Report. Institute of Development Studies.
- Stearns (J.) et Vogel (C.) (2015). *The Landscape of Armed Groups in Eastern Congo*. Congo Research Group. Centre of International Cooperation.
- Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation pour l'est de la RDC en appui au programme gouvernemental STAREC. 2013-2017.
- USAID (2012). *Promoting Stabilization and Community Reintegration Project (PSCRIP)*. Rapport final.
- De Villers (G.), Jewieswicki (B.) et Monnier (L.) (2002). *Manières de vivre : économie de la débrouille dans les villes du Congo/Zaire*. Cahiers africains. N°49. Paris : L'Harmattan.
- Vinck (P.), Pham (P.) et Kreutzer (T.) (2016). *Peacebuilding data*. Harvard Humanitarian Initiative. Disponible sur <http://www.peacebuildingdata.org>
- World Bank Group (2014). *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations*. Washington, DC. Banque mondiale.

International Alert.

346 Clapham Road, Londres SW9 9AP, Royaume-Uni

Tel +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900

info@international-alert.org

www.international-alert.org



[/InternationalAlert](https://www.facebook.com/InternationalAlert)



[@intalert](https://twitter.com/intalert)

ISBN: 978-1-911080-43-5