



77425

Mettre fin à la guerre, construire la paix

La contribution du programme national de DDR en RDC à la paix dans la région des Grands Lacs africains

*Yvan Conoir*



2013 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
 1818 H Street NW
 Washington DC 20433
 Téléphone : 202-473-1000
 Web : www.worldbank.org, www.tdrp.net
 Tous droits réservés

Cette étude a été produite dans le cadre du Programme transitionnel de démobilisation et réintégration (TDRP). Les observations, interprétations et conclusions présentées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale ni des pays que ceux-ci représentent, ou bien les vues des bailleurs du TDRP.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Couverture : Duina Reyes



Programme transitionnel de démobilisation et réintégration

Mettre fin à la guerre, construire la paix

La contribution du programme national
de DDR en RDC à la paix dans la région
des Grands Lacs africains

Mai 2012

Yvan Conoir

Table des matières

Liste des acronymes	1
Résumé analytique	3
1 Un programme de DDR ancré dans une dynamique régionale complexe	4
2 En RDC, la démobilisation marche de pair avec la réforme du secteur de la sécurité	9
2.1 Deux phases distinctes de démobilisation	9
2.2 Démobilisation et réforme du secteur de la sécurité	10
3 Réinsertion socio-économique des ex-combattants démobilisés en RDC	15
3.1 Filet de sécurité transitionnel	15
3.2 Réintégration socio-économique au sein du PNDDR : du mode individuel au mode associatif	16
3.3 Réintégration sociale et communautaire	18
4 Assistance aux groupes vulnérables	21
4.1 Femmes associées aux forces et groupes armés	21
4.2 Blessés de guerre et handicapés démobilisés du PNDDR	22
4.3 Enfants associés aux forces et groupes armés (EAFGA)	24
5 Pertinence, efficacité et impact du PNDDR	28
Annexes	30
Annexe I. Carte de la RDC (Nations Unies, 2011)	31
Annexe II. Bibliographie	32

Liste des tableaux

Tableau 1. Bilan de la démobilisation à l'issue de la première phase du PNDDR (2004-2007)	10
Tableau 2. Nouveaux objectifs de démobilisation du PNDDR - Phase de Relance (2008-2009).....	12
Tableau 3. Réalisations de la composante désarmement et démobilisation – Phase de relance (2009)	13
Tableau 4. Représentation proportionnelle des FARDC et groupes armées démobilisés (2009)	13
Tableau 5. Données consolidées du PNDDR en matière de démobilisation (26 septembre 2011)	14
Tableau 6. Répartition des effectifs encadrés en mode individuel pour l'année 2010	18
Tableau 7. Projets spéciaux pour femmes démobilisées développés par CARITAS Congo	22
Tableau 8. Nombre de blessés de guerre à démobiliser dans la phase de « relance »	23
Tableau 9. Bilan des appuis octroyés aux blessés de guerre (de Kinshasa) (2010)	24
Tableau 10. Statistiques EAFGA en date du 25 décembre 2007	27
Tableau 11. Dépenses du PNDDR par composante.....	29

Liste des graphiques

Graphique 1. Vue d'ensemble du MDRP (2009).....	6
Graphique 2. Approche intégrée du PNDDR	7
Graphique 3. Gouvernance du processus du PNDDR en République démocratique du Congo.....	8
Graphique 4. Brassage et recyclage durant la phase de transition – 15 Brigades intégrées (2006)	12
Graphique 5. L'agriculture l'élevage et la pêche remporte l'adhésion de la majorité des démobilisés.....	16
Graphique 6. Implications et engagements positifs des autorités locales vis-à-vis du PNDDR et des démobilisés	19
Graphique 7. Deux tiers des communautés locales ont appuyé le processus d'intégration.....	20
Graphique 8. Motivations principales à la démobilisation des femmes (ex-FARDC, RDC)	22
Graphique 9. Répartition géographique des blessés et invalides de guerre sur le territoire national de la République démocratique du Congo (2007).....	25
Graphique 10. Schéma sommaire du milieu de vie des enfants, selon le Cadre opérationnel du DDR enfants.....	26

Liste des acronymes

ADF	Forces démocratiques alliées
AGR	Activités génératrices de revenus
BAfD	Banque africaine de développement
BIT	Bureau international du travail
BUNADER	Bureau national de démobilisation et réintégration
CARITAS	Organisme de développement de l'Église catholique
CBR	Centre de brassage et recyclage
CCOC	Centre de coordination des opérations conjointes
CELPAY	Système de paiement aux démobilisés (Compagnie privée)
CIAT	Comité international d'accompagnement de la transition
CI-DDR	Comité interministériel de DDR
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
CONADER	Commission nationale de désarmement et réinsertion
CRHP	Centre de réhabilitation pour les handicapés physiques
CTO	Centre transitoire d'orientation
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DDRRR	Désarmement, démobilisation, rapatriation, réinstallation et réintégration
EAFGA	Enfant associé aux forces et groupes armés
EMI	Équipe mobile intégrée
EUSEC	<i>European Security</i>
FAD	Fond africain de développement
FAFGA	Femme associée aux forces et groupes armés
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FNI	Front des nationalistes et intégrationnistes
HDW	<i>Human Dignity in the World</i>
HIMO	Haute intensité de main-d'œuvre

IDA	Association internationale de développement
INPP	Institut national de préparation professionnelle
INS	Institut national statistique
IVO	Identification, vérification et orientation
LRA	Armée de résistance du seigneur
MDNDAC	Ministère de la Défense nationale et des anciens combattants
MDRP	Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration
MLC	Mouvement de libération congolais
MONUC	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PNDDR	Programme national pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RCD-Goma	<i>Rally for Congolese Democracy—Goma</i>
RDC	République démocratique du Congo
RFE	Rapport de fin d'exécution
SMI	Structure militaire d'intégration
SSR	Système de suivi de la réinsertion
STAREC	Programme de stabilisation et reconstruction
TDRP	Programme transitionnel de démobilisation et réintégration
UE-PNDDR	Unité d'exécution du Programme national de DDR
UNICEF	Organisation des Nations Unies pour l'enfance
UPDF	<i>Ugandan People's Defense Force</i>
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique

Résumé analytique

Le Programme national de désarmement, démobilisation et réintégration (PNDDR) de la République démocratique du Congo (RDC) a duré sept ans (2004 – 2011) et a bénéficié de l'appui et du financement de la Banque mondiale. Une phase additionnelle, initiée en 2011, appuyée cette fois par la Banque africaine de développement (BAfD) est toujours en cours. Les ambitions du PNDDR étaient de : i) désarmer tous les combattants souhaitant accéder au statut de « démobilisé » ; ii) démobiliser ceux remplissant les conditions pour « permettre le retour à la vie civile des ex-combattants à travers un processus de réduction des effectifs des forces ou groupes armés », et iii) réinsérer les démobilisés « dans les pratiques sociales et économiques de la communauté de son choix, dans des conditions et opportunités similaires à celles des autres membres de la communauté »¹.

Pour ce faire, le gouvernement de la RDC a successivement mis en place une Commission nationale (CONADER, 2003), le PNDDR (2004), puis créé une nouvelle Unité d'exécution du PNDDR (UE-PNDDR, 2007). Ce programme s'est déroulé en trois phases distinctes, chacune capitalisant sur les acquis et les erreurs de la précédente. Aux premières années couvertes par le programme régional du MDRP (Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration, 2004-2008), ont succédé, après la fin de la

CONADER, une « Phase de relance » (2008-2010), puis une « Phase d'extension » (2010- sept. 2011).

Au printemps 2003, les autorités congolaises estimaient le total des combattants en armes à 330 000 et l'effectif à démobiliser à 150 000, dont 30 000 enfants associés aux forces et groupes armés (EAFGA). Au moment de dresser l'évaluation du programme financé par la Banque mondiale, on estimait à près de 90 000 le nombre de réinsérés économiquement et socialement, sur un total estimé de 208 000 effectifs traités. Parmi ces derniers, plus de 66 000 ont opté pour l'intégration au sein des forces armées, et plus de 33 000 étaient des EAFGA réunifiés avec leurs familles puis réintégrés. La réinsertion économique des démobilisés enregistrés dans le programme a été effective pour quatre personnes sur cinq. À la fin du programme, les partenaires ont décidé d'appuyer la création, la certification et le renforcement d'associations économiques de démobilisés. Ce processus constitue un modèle de réintégration tant économique que sociale et pourrait servir de modèle à de futurs processus de réinsertion et réintégration, en RDC ou dans d'autres pays.

Enfin, même si la réalité n'a pas été à la hauteur des résultats attendus en ce qui concerne le nombre de femmes démobilisées, des blessés et des handicapés de guerre démobilisés, le PNDDR peut s'enorgueillir d'avoir réussi à traiter un nombre significatif d'enfants associés aux forces et groupes armés par le biais de projets spéciaux signés avec différents partenaires d'exécution.

¹ Programme national de désarmement, démobilisation et réintégration, pp. 22-27.

1 Un programme de DDR ancré dans une dynamique régionale complexe

La République démocratique du Congo a été traversée par une série de guerres successives, la première de 1996 à 1998, suivie par ce qu'il est convenu d'appeler la « Première guerre mondiale » africaine où pas moins de sept pays participèrent pendant des années à un conflit ouvert sur le territoire de la RDC. Le conflit est estimé avoir coûté entre trois et cinq millions de vies². Les Accords de cessez-le-feu de Lusaka, signés en juillet 1999 mirent un terme au conflit. Suite à la signature de l'Accord global et inclusif³ de 2002, un gouvernement de transition est formé fin 2003, comprenant un président, M. Joseph Kabila et quatre vice-présidents nommés. Cet Accord, le Dialogue inter-Congolais, ainsi que la mise en place de la mission de maintien de la paix des Nations Unies, la MONUC, donnèrent lieu au retour d'une progressive et relative sécurité, laquelle permit la tenue le 30 juillet 2006 des premières élections multipartites libres depuis l'indépendance de 1960. Après deux tours, M. Kabila fut élu à la Présidence en novembre 2006. De nouvelles élections eurent lieu au mois de novembre 2011, cherchant à consolider le processus démocratique en RDC et à contribuer au retour progressif d'une paix et d'un développement durable dans le pays.

Dès le début du processus de construction de la paix au début des années 2000, les parties congolaises signataires des accords de paix et les partenaires internationaux ont continué de faire face à un énorme problème

pour assurer la paix et la stabilité. Les différentes composantes de forces armées organisées en RDC comprenaient⁴ :

- Des forces armées régulières étrangères : jusqu'à dix États voisins disposaient de soldats réguliers sur le territoire de la RDC ;
- Des groupes armés étrangers : un certain nombre de groupes armés ont cherché refuge en RDC, à l'instar des Forces démocratiques de libération du Rwanda, de l'Armée de résistance du seigneur (LRA), des Forces nationales de libération (Burundi) et de l'Ugandan Allies Defense Forces (Ouganda) ;
- Des forces armées congolaises : l'armée nationale (Forces armées congolaises), et les forces signataires de l'Accord Global, ce qui comprend le RCD-Goma, MLC, RCD-ML et un certain nombre de forces Maï Maï ;
- Des groupes armés irréguliers congolais : milices locales comme les forces Maï Maï ainsi que d'autres groupes armés qui ont émergé particulièrement dans l'est du Congo comme les FPI, FNI et le CNDP.

Dans le cadre de l'Accord global inclusif et des traités subséquents, les parties au conflit ont adopté une approche à plusieurs niveaux pour engager la démilitarisation progressive des quelques 300 000 hommes en armes présents en RDC. Le cadre normatif et international en appui à ce processus est expliqué ci-après⁵ :

2 Lire à ce sujet, http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_DRC_FS_0309_Fn.pdf L'ONG IRC (International Rescue Committee) estime ce chiffre à 5,4 millions depuis 1998, voir <http://www.rescue.org/special-reports/special-report-congo-y>

3 http://www.congonline.com/DI/documents/Accord_global_et_inclusif_de_Pretoria_17122002_signed.htm

4 Rapport de fin d'exécution (RFE) 2168, op. cité, para 2.

5 RFE 2168, op. cité, para 3.

- Forces armées étrangères régulières : depuis les Accords de Lusaka en juillet 1999 jusqu'à l'Accord de Pretoria conclu entre le Rwanda et la RDC en juillet 2002, et l'Accord de Luanda entre l'Ouganda et la RDC en septembre 2002, ces forces étrangères ont progressivement quitté le territoire de la RDC en 2004, sous la supervision du Mécanisme de vérification par une tierce partie (Afrique du Sud) et de la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) ;
- Groupes armés étrangers : aucun accord contraignant ne fut jamais signé et ces derniers sont restés la responsabilité de la MONUC pendant une décennie dans le cadre de son programme DDRR (désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration), processus facilité par le rapprochement entre la RDC et le Rwanda en 2008 ;
- Forces armées congolaises : ce groupe, signataire de l'Accord global, et comptant plus de 150 000 combattants, fut l'une des cibles du Programme national pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration (PNDDR), financé par la Banque mondiale et les bailleurs de fonds partenaires, ainsi que de la MONUC, dont le mandat a été élargi pour inclure la démobilisation des combattants congolais (Résolution des Nations Unies N° 1493) ;
- Groupes armés irréguliers congolais : ces derniers ont vu leur cas traités sur une base ad hoc dans le cadre d'accords de paix locaux. Les accords de paix de Dar Es Salam en 2003 ont développé le cadre pour la cessation des hostilités en Ituri, avec l'appui du gouvernement et du PNUD, de l'USAID ainsi que de la Banque mondiale. D'autres accords subséquents, y compris ceux de Goma en 2008 et 2009, ont pris en compte le CNDP et les groupes locaux Maï Maï, lesquels ont été essentiellement intégrés au sein de l'armée nationale, les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC).

Tout au long de ces années de guerre, le PNDDR, fruit des accords de cessez-le-feu comme de l'Accord global inclusif de 2002, s'est imposé en République démocratique du Congo comme un acteur incontournable du retour à la vie civile de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants, ainsi que comme le programme de DDR

le plus important de la sous-région d'Afrique centrale et des Grands Lacs. Il a bénéficié d'un appui important de la Banque mondiale et d'un grand nombre de bailleurs de fonds et partenaires internationaux pour lesquels la fin des hostilités, le désarmement, la démobilisation, et la réintégration sociale et économique des ex-combattants constituaient un enjeu de sécurité et de consolidation de la paix majeurs, tant au niveau national qu'international. Le PNDDR en RDC a ainsi occupé une place de choix au sein du Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP), programme régional de la Banque mondiale visant à faciliter le désarmement, la démobilisation et la réintégration de près de 350 000 ex-combattants dans la région élargie des Grands Lacs africains. Au total, sept pays de la Région des Grands Lacs, impliqués dans un conflit régional ancré en République démocratique du Congo pendant les années 90 et au début des années 2000 participèrent au programme : Angola, Burundi, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Rwanda et Ouganda. Plus de 40 partenaires nationaux et internationaux participèrent à la gestion du MDRP durant sa période de fonctionnement (2002 à 2009), grâce à un financement dépassant les 500 millions de dollars obtenus auprès des bailleurs de fonds (13 bailleurs contribuèrent à un fonds fiduciaire à bailleurs multiples) et de l'IDA (Association internationale de développement)⁶. Au total, 279 263 combattants furent démobilisés par le biais des programmes nationaux et projets spéciaux appuyés par le MDRP, soit 78 % du nombre de combattants initialement prévu pour l'ensemble des programmes des pays⁷.

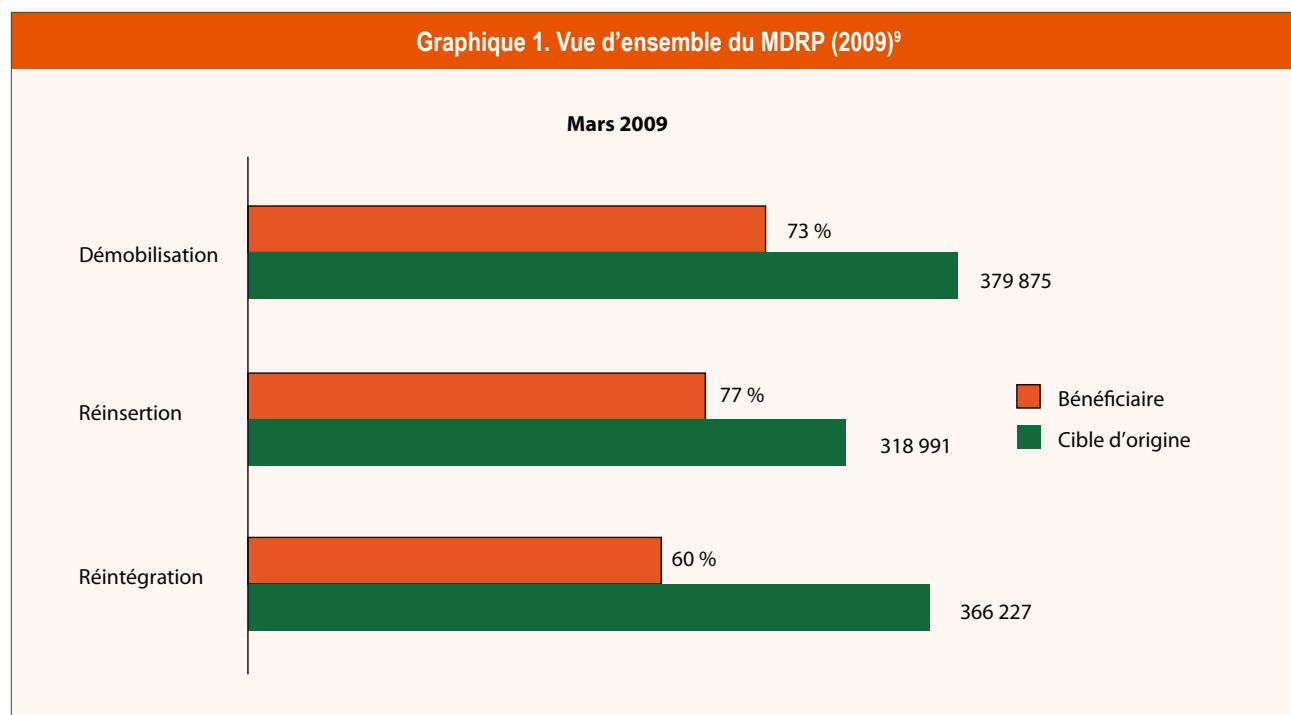
De manière générale, l'objectif du Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (PNDDR) en RDC fut de contribuer à la consolidation de la paix et à la promotion de la stabilité économique et au développement durable dans le pays et dans la région des Grands Lacs⁸.

Pour parvenir à cet objectif global, les objectifs spécifiques du programme sont entre autres :

6 Pour plus d'informations sur le Programme multi-pays de démobilisation et réintégration, voir le Rapport final du MDRP, 2010 à http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_Final_Report_fn.pdf

7 Ibidem, p. 23.

8 Pour une lecture plus approfondie et exhaustive des arcanes du conflit comme de la résolution du conflit congolais, nous invitons le lecteur à consulter les paragraphes 1 à 13 du Programme national de DDR (PNDDR).

Graphique 1. Vue d'ensemble du MDRP (2009)⁹

- La démobilisation et la réinsertion de 150 000 ex-combattants environ dont 30 000 enfants dans le tissu social et économique du pays ;
- La promotion de la réallocation des dépenses du Gouvernement du secteur militaire aux secteurs social et économique.

Les composantes du programme étaient au nombre de trois¹⁰:

- Le désarmement : acte de remise volontaire d'armement par le combattant à l'autorité militaire compétente.
- La démobilisation : acte administratif spécifique en vertu duquel le combattant change son statut de militaire en celui de civil.
- La réinsertion : processus par lequel le démobilisé s'insère dans les pratiques sociales et économiques de la communauté de son choix dans des conditions et opportunités similaires à celles des autres membres de la communauté. Deux volets d'assistance sont prévus par le PNDDR

dans le cadre de la phase de réinsertion socio-économique : i) une assistance immédiate/intérimaire – appelé aussi « filet de sécurité de transition » ; ii) une assistance à la réinsertion socio-économique dans les communautés qui combine une série variée de services d'appui.

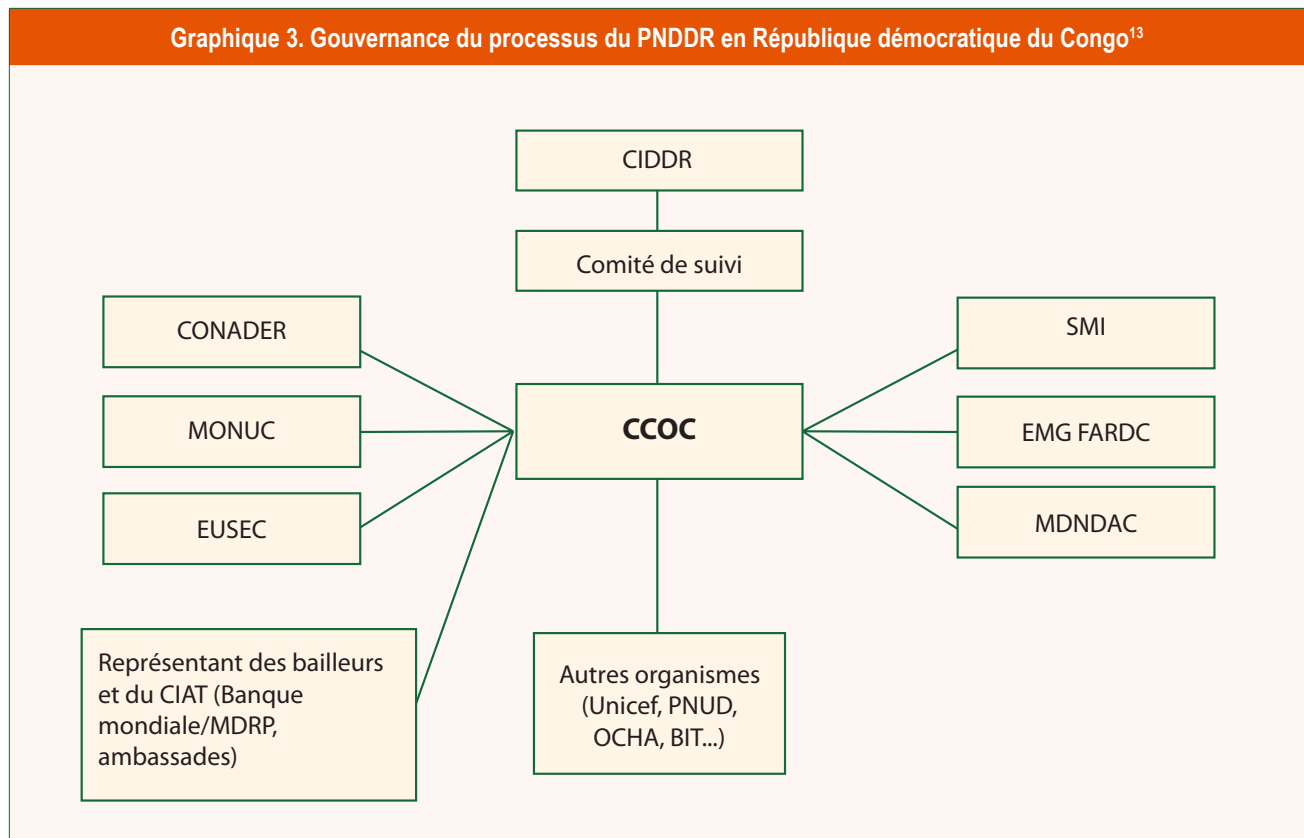
À terme, les impacts recherchés par la mise en œuvre du Programme étaient : i) la stabilisation politique et sécuritaire dans le pays et la région par le biais du désarmement et de la démilitarisation de la société ; ii) le développement des capacités des personnes démobilisées pour une auto prise en charge sociale et économique et iii) la réduction de la pauvreté comme résultat de la reprise des échanges économiques et commerciaux et l'incorporation d'une nouvelle force de travail (les démobilisés) dans la production et l'économie.

Au début du processus de DDR, Les structures de gouvernance internes de la RDC ont imprimé leur marque sur la première Commission nationale de DDR créée (CONADER, décembre 2003 – juillet 2007), celle-ci étant représentative du processus politique national de transition (Accord global et inclusif). Ainsi, chacune des cinq directions de la CONADER était représentative des cinq acteurs et courants politiques à la tête du pays : Présidence de la République et quatre vice-présidences, ou encore

⁹ http://www.mdrp.org/French/fn_prog.htm

¹⁰ Ces définitions du MDRP sont différentes – et antérieures – de celles qui ont été adoptées par les Nations Unies sur le DDR en 2005.

Graphique 3. Gouvernance du processus du PNDDR en République démocratique du Congo¹³



13 Source : Structure militaire d'intégration (SMI).

2 En RDC, la démobilisation marche de pair avec la réforme du secteur de la sécurité

2.1 Deux phases distinctes de démobilisation

Le désarmement représente l'inspection, la collecte et l'élimination des armes légères, munitions, engins explosifs et armes lourdes aux mains des combattants. Dans le cadre du PNDDR, le processus était supervisé par le Centre de coordination des opérations conjointes (CCOC) qui désignait une opération de désarmement composée de membres de la SMI, de la CONADER et de la MONUC. En 2004, on prévoyait le désarmement de 330 000 combattants de différentes forces, mouvements et groupes armés. Parmi ces derniers,

Critères de démobilisation pour les combattants faisant partie des groupes armés non administrés par les FARDC

- Faire la preuve de l'appartenance à un mouvement ou un groupe armé ;
- Identification physique du combattant et de son commandement militaire ;
- Présenter une arme individuelle en état de fonctionnement et des munitions, ou avoir accès à une arme collective, selon les ratios établis par région, ou avoir été désarmé dans le cadre d'un programme intérimaire et détenir un Certificat de désarmement ;
- Être reconnu comme combattant par l'Équipe d'enregistrement et de vérification ;
- Aptitude à employer un fusil d'assaut et éventuellement d'autres types d'armes ;
- Aptitudes et compétences de base militaire ;
- Appartenance et connaissance de la structure du commandement.

150 000 devaient être démobilisés et réinsérés dans la vie civile dont 30 000 enfants. De manière générale, les opérations relatives au désarmement¹⁴ se déroulaient dans des centres de regroupement pour les combattants de catégorie 1¹⁵ et dans les points de désarmement pour les combattants de catégories 2, 3 et 4^{16, 17}.

Dans la pratique, les activités du désarmement se sont déroulées en deux phases : i) la phase du pré-désarmement pour l'identification et la mise en place des structures d'accueil des combattants, la sensibilisation et la communication, le déploiement d'une équipe mixte de désarmement, la sécurisation et le contrôle des combattants dans les centres de regroupement ou points de désarmement, et ii) le suivi de la phase du désarmement qui comprend l'enregistrement des combattants et des armes/munitions, la remise d'un certificat de désarmement/fiche de contrôle, le rassemblement des armes neutralisées et des munitions remises par les candidats combattants.

La CONADER avait engagé des agences spécialisées pour sensibiliser à la fois les bénéficiaires potentiels et les communautés de retour sur le contenu et les

14 GRIP, Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants en RDC. Consulté le 29 septembre 2011. (En ligne) <http://www.grip.org/bdg/g1054.html>

15 Ces derniers sont ceux dont les mouvements sont signataires de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka (ex-Gouvernement, RCD-Goma, MLC, RCD-ML, RCD-N) et de l'Accord global et inclusif (Mai- Mai).

16 Les combattants de la catégorie 2 sont ceux qui appartiennent aux mouvements signataires des Accords de Dar-es-Salaam du 16 mai 2003 (PUSIC, UPC, FNI/FRPI, FAPC, FPDC) alors que la catégorie 3 est constituée de combattants non signataires de différents accords, et enfin, les combattants et groupes isolés et les combattants congolais à l'extérieur de la RDC forment la catégorie 4.

17 Programme national, para 90 et suivants ; GRIP, ibidem.

Tableau 1. Bilan de la démobilisation à l'issue de la première phase du PNDDR (2004-2007)

Objectifs	Prévisions	Réalisations	Pourcentage
Effectifs à traiter	300 000 ¹⁸	191 254 ¹⁹	63,75 %
Effectifs à démobiliser	120 000	105 509 ²⁰	87,92 %
EAFGA	30 000	27 908	93,02 %
Centres d'orientation	22	18	82 %
Démobilisés installés physiquement ²¹	105 509	88 019	83,42 %
Contribution à la formation de la nouvelle armée	18 brigades à constituer	15 brigades constituées	83 %
Partenaires - Identification - Paiement filets de sécurité	Bio-ID Celpay	Bio-ID Celpay	100 %
Effectifs réinsérés (2006/2007) ²² Nombre de projets de réinsertion	120 000	53 172 33 projets	44 %

implications du PNDDR pour mieux gérer leurs attentes et assurer leur participation au programme²³.

Au total, le PNDDR a présenté 118 458 armes collectées dans le cadre des opérations de désarmement. À la fin de l'opération de désarmement, la structure militaire d'intégration se charge de transférer les combattants vers les centres d'orientation gérés par le PNDDR où ils doivent choisir entre la démobilisation et l'intégration dans l'armée. À ce stade, contrairement aux combattants adultes qui rejoignent les centres d'orientation pour les formalités de démobilisation ou d'intégration, les enfants associés aux forces et groupes armés sont retirés aussitôt qu'ils sont identifiés et dès lors que les agences de protection de l'enfance sont prêtes à engager le processus de leur encadrement.

Après le désarmement, les combattants transférés au sein d'un centre d'orientation passent par le processus d'identification, de vérification et d'orientation (IVO) au

terme duquel leur est reconnue ou non la qualité d'ex-combattant. Les ex-combattants sont alors orientés vers l'intégration dans les Forces armées de RDC (FARDC) ou vers la démobilisation et la réinsertion dans la vie civile.

Les efforts déployés, qui ont appuyé la plus grande partie du processus de démobilisation durant les sept années du programme, sont essentiellement imputables à la CONADER.

À la fin de l'année 2007, on estimait le nombre de personnes traitées par le processus de démobilisation à 191 254²⁴. Une fois soustrait les EAFGA, un peu plus des deux tiers des adultes (105 059 soit 64,5 %) choisissaient la démobilisation, le reste préférant l'intégration au sein de l'armée nationale. À la fin 2007, plus de 50 % des démobilisés étaient concentrés dans l'est du pays et en Province orientale²⁵.

2.2 Démobilisation et réforme du secteur de la sécurité

La démobilisation comprenait la mise en œuvre de centres de démobilisation vers lesquels étaient transportés

18 La projection initiale du gouvernement de 330 000 fut par après réduite à 300 000.

19 « Situation évolutive du PNDDR en chiffres, Identification au 26 septembre 2011 », Département du MIS, PNDDR.

20 Ibidem.

21 S'entend d'un démobilisé qui est enregistré auprès d'un bureau provincial du PNDDR.

22 Rapport annuel 2010, op. cité.

23 RFE 2168, op.cité, para 11.

24 « Situation évolutive du PNDDR en chiffres, Identification au 26 septembre 2011 », Département du MIS, PNDDR.

25 Rapport global d'exécution du Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion (PNDDR), 012/CG/06, décembre 2007, p. 19.

les ex-combattants (ceux-ci étaient équipés pour les groupes vulnérables : mise en place d'installations séparées pour les femmes et les enfants, fourniture de soins aux enfants et efforts axés sur les membres des familles). Chaque individu passait un examen médical, incluant un test de dépistage du VIH/sida volontaire. Une attention particulière était portée aux femmes et aux enfants. L'on procédait aussi à la vérification du statut d'éligibilité de l'ex-combattant, à l'octroi de cartes d'identité, à la collecte de données socio-économiques de base et à une orientation préliminaire à la démobilisation sur le retour à la vie civile ainsi qu'aux étapes prochaines du processus de réintégration. Les ex-combattants se voyaient donner par la suite une allocation de transport pour leur permettre de se rendre jusqu'au lieu de retour de leur choix ainsi qu'une allocation transitoire de subsistance²⁶.

Les opérations gérées dans le cadre du processus de démobilisation prévoyaient : i) le déploiement et la coordination d'équipes de démobilisation mobiles ; ii) la coordination des opérations avec la MONUC et le principal mécanisme de coordination, la Structure militaire d'intégration (SMI) ; iii) la coordination du transport des ex-combattants ; et iv) la coordination avec Bio-ID Technologies (cartes d'identification) et Celpay (structure de paiement pour les ex-combattants). Les kits de réinsertion étaient adaptés au contexte local : au lieu d'un kit de 110 dollars (60 dollars pour le transport et 50 dollars comme paiement de réinsertion) et d'un sac d'une valeur de 30 dollars, les ex-combattants démobilisés reçurent 140 dollars en liquide. Le nombre des paiements dus aux ex-combattants fut révisé pour prendre en compte les difficultés liées au transport et aux longues distances que devaient franchir les bénéficiaires. Après avoir initialement prévu d'offrir 25 dollars par mois sur 12 mois, le PNDDR a diminué la fréquence à six paiements voire moins. Il y eut des retards au cours de la première Phase (2004-2007), entre la démobilisation et le lancement des activités de réintégration. Les délais dans l'octroi des appuis à la réintégration auraient pu être la source de troubles parmi les démobilisés, mais le personnel de la CONADER est intervenu pour assurer aux bénéficiaires que le programme leur verserait ce qui leur était dû. La plupart de ces problèmes furent résolus durant la deuxième Phase (2008-2011), en grande partie suite aux modifications introduites pendant cette

dernière sur la base des leçons apprises de la Phase I. Non obstant ces problèmes, la phase de démobilisation et de réinsertion fut globalement considérée satisfaisante²⁷.

Le Programme a donc enregistré en Phase I une forte propension à la démobilisation, ce qui a eu pour effet de fortement retarder la formation de nouvelles brigades intégrées, faute d'un nombre suffisant de candidats à l'intégration dans l'armée. À certaines occasions, la propension à la démobilisation a représenté la quasi-totalité des combattants, particulièrement pour des groupes Mai Mai. Initialement, la relative désaffection de la part des anciens militaires des FARDC à démobiliser, tout comme l'engouement des anciens membres des groupes armés de démobiliser a conditionné le fait que les FARDC n'ont été en mesure de ne constituer que 15 des 18 Brigades prévues, pour un effectif total de 49 012 militaires enrôlés²⁸. Ceci a partiellement ralenti l'un des objectifs du PNDDR qui était de « doter la République d'une armée viable garante de la stabilité et de la sécurité sur l'ensemble du territoire²⁹ » tout comme d'assurer qu'« au cours de l'année 2006, l'ensemble des Forces armées de la République démocratique du Congo aura été recensé et intégré³⁰ »

La disparition de la CONADER, en 2007, a été suivie par la création d'une nouvelle unité beaucoup plus légère, l'Unité d'exécution du PNDDR, laquelle put et sut travailler – et atteindre de meilleurs résultats – de bonne intelligence avec un nombre restreint de partenaires opérationnels³¹ : l'appui à la réintégration fut rendu possible par le biais de 12 agences de mise en œuvre, contre 42 du temps de la CONADER³². La nouvelle unité d'exécution du PNDDR était à

27 RFE 2168, op. cité, para 27.

28 Rapport de la SMI, période du 22 août au 30 décembre 2006. Les effectifs « brassés » sont respectivement de Ex-gouvernement (20 718), Ex-RCD (10 852), Ex-MLC (7 491), Mai-Mai (4 674), RCD/KML (2 985), GP-Ituri (838), GP-Masunzu (75), Ex-Tigre (232), Ex-FAZ (426), pour un total de 49 012 éléments. Cette désaffection provient aussi de l'absence de facto de solde (ce qui changea après l'introduction d'un système de paiement de la part de l'PEUSEC) et particulièrement de la composition des éléments à intégrer : les groupes armés locaux, en opposition aux membres réguliers de l'armée, montrent une tendance prononcée à ne pas quitter leur zone d'opération (et leurs foyers).

29 PNDDR, para. 37.

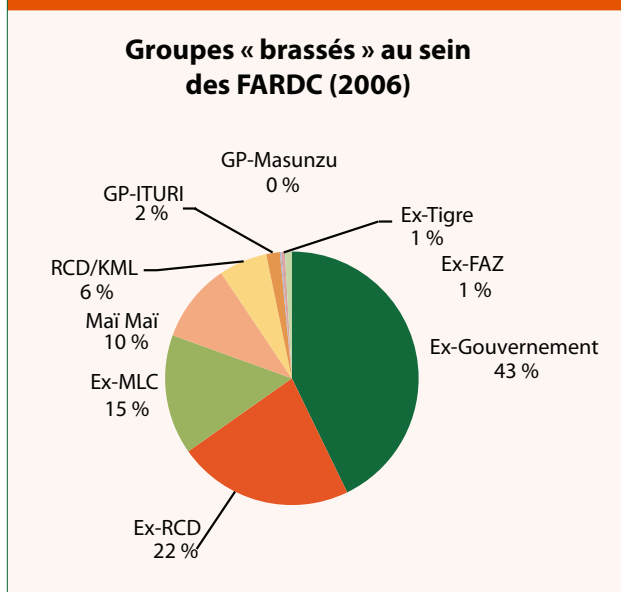
30 « Plan stratégique national pour l'intégration des forces armées », Ministère de la défense nationale, démobilisation et anciens combattants, Kinshasa, août 2005.

31 Évaluation finale indépendante, PNDDR, septembre 2011, pp. 108-113.

32 RFE 2168, Banque mondiale, mars 2012.

26 RFE 2168, op. cité, para 11.

Graphique 4. Brassage et recyclage durant la phase de transition – 15 Brigades intégrées (2006)



l'opposé de ce que fut la CONADER. Regroupant un nombre restreint de professionnels reconnus pour leur compréhension des enjeux techniques et institutionnels du processus de DDR en RDC, elle fit preuve d'une plus grande efficacité et efficience que la CONADER, grand « éléphant blanc » peu flexible et difficilement opérationnel³³.

Au lancement de la seconde phase de programmation du PNDDR, la nouvelle Unité d'exécution a procédé au démarrage des opérations de la Phase de « Relance » (2008-2009) en initiant une nouvelle phase de démobilisation le 27 avril 2009, au camp Kokolo, à Kinshasa. La Phase I du PNDDR avait connu d'importants retards et ratés avec la mise en place et la gestion des centres d'orientation où étaient regroupés les ex-combattants, constat qui justifia la mise en place d'équipes mobiles intégrées UE-PNDDR-SMI, plus légères et plus réactives. Les effectifs à démobiliser furent revus à la baisse suite à une nouvelle approche de traitement de la situation sécuritaire de l'Est de la part du gouvernement de la RDC, prévoyant une intégration accélérée de groupes armés. Aussi un certain nombre de décisions stratégiques ont-elles fortement réorienté à la baisse les objectifs du programme.

³³ Voir en particulier, Y. Conoir, « David and Goliath – How Goliath's failures generated David's successes », Consolidating Peace after Conflict: the Future of DDR Conference, Banque mondiale, 24 janvier 2012 at http://www.tdrp.net/Newsletter/eNewsletter_Feb2012.html

Tableau 2. Nouveaux objectifs de démobilisation du PNDDR - Phase de Relance (2008-2009)

Objectifs de la relance	Au départ	Objectifs réajustés
Effectifs à traiter	98 703 combattants	
FARDC	79 103 combattants	10 000
Groupes armés	19 600 combattants	
Objectifs intermédiaires (avril 2009)	19 250 combattants	
Effectifs à démobiliser	35 700 démobilisés	
FARDC	23 000 démobilisés	5 000
Groupes armés	12 700 démobilisés	
EAFGA à libérer	3 000	3 000
Blessés de guerre à démobiliser	10 000 démobilisés	1 000

Dans le courant de l'année 2009, le processus de démobilisation est, pour reprendre une expression militaire, « monté en puissance ». Le nombre d'équipes mobiles intégrées (EMI) est passé de cinq à 14 et les opérations d'identification ont dépassé les objectifs révisés que s'était fixés la nouvelle UE-PNDDR.

Aussi, par rapport aux objectifs réajustés en Phase II, les résultats des opérations de désarmement et démobilisation ont finalement dépassé les prévisions : 142 % pour les effectifs traités et 119 % pour les effectifs démobilisés. La nature de cette seconde démobilisation était par contre très différente de la première phase, le nombre d'effectifs finaux traités par groupe montrant, à l'encontre de la Phase I, la prédominance des FARDC dans le traitement de la Phase II de démobilisation. Les statistiques laissent clairement apparaître que l'option de la démobilisation est restée très majoritaire dans les rangs des effectifs des groupes armés alors qu'elle ne représente que le tiers de l'option choisie par les FARDC (soit deux fois moins que dans le cadre de la Phase I).

Ce renversement de tendance s'explique par le fait qu'une plus grande attention avait été portée sur les FARDC en cette seconde phase de relance de la démobilisation que pendant la Phase I. Il n'est pas exclu non plus qu'un certain nombre de soldats des FARDC n'aient pas souhaité perdre un certain nombre

Tableau 3. Réalisations de la composante désarmement et démobilisation – Phase de relance (2009) ³⁴

Effectifs	Objectifs réajustés	Réalisations	Nombre de femmes / BG	Taux de réalisation
Traités	10 000	14 196	1 046 femmes (7,4 %)	142 %
Intégrés	5 000	8 236	538 femmes (6,5 %)	164 %
Démobilisés	5 000	5 960	508 femmes (8,5 %)	119 %
EAFGA libérés	3 000	2 513		83 %
BG Intégrés	0	413	(25 % du groupe des BG)	
BG démobilisés	1 000	1 239	(75 % du groupe des BG)	
Nombre d'EMI	8	14		175 %
Partenaires d'exécution Identification Paielements filets de sécurité	2 partenaires Bio-ID Technologies Celpay	2 partenaires Bio-ID Technologies Celpay		100 %
Bénéficiaires filet de sécurité (USD 140)	5 000	5 707		

Tableau 4. Représentation proportionnelle des FARDC et groupes armés démobilisés (2009) ³⁵

	Effectif traité	Effectifs intégrés	%	Effectifs démobilisés	%
FARDC	12 762	8 155	63,9	4 607	36,09
Groupes armés	1 434	81	5,64	1 353	94,35
Total	14 196	8 236	58	5 960	42
% des Groupes armés	11	1		23	

de bénéfices, droits ou avantages matériels dont ils pouvaient profiter au sein des FARDC, à l'inverse d'une « plongée dans l'inconnu » une fois rendus à la vie civile. L'option de démobilisation n'était pas toujours offerte dans le contexte d'un processus d'intégration accéléré. Un phénomène similaire semble expliquer

le faible taux de démobilisation des soldats blessés ou handicapés au sein des FARDC³⁶.

Aussi, à la fin de 2011, le bilan des activités d'intégration au sein des FARDC et de démobilisation au sein du PNDDR se présentait de la façon suivante :

³⁴ Rapport de la mise en œuvre de la composante « Désarmement et démobilisation », Phase de Relance du PNDDR, 15/ 12/2009, p.5.

³⁵ Évaluation finale indépendante, PNDDR, septembre 2011, p. 25.

³⁶ Une part du problème du manque de mobilisation des blessés de guerre tirerait ses origines à la fois d'un cadre législatif insuffisant, en sus des rivalités existantes au niveau de l'administration centrale pour la prise en charge de ce groupe particulier.

Tableau 5. Données consolidées du PNDDR en matière de démobilisation (26 septembre 2011) ³⁷

SITUATION ÉVOLUTIVE DU PNDDR EN CHIFFRES									
IDENTIFICATION AU 26 SEPTEMBRE 2011									
	Nbre d'armes récupérées	Intégration	EAFGA	PNDDR	Total traités	EAFGA (Cumul.)	Intégration (Cumul.)	PNDDR (Cumul.)	Total traités cumul
2004		151	3 177	2 435	5 763	3 177	151	2 435	5 763
2005		25 857	11 013 ³⁹	43 402	80 272	14 190	26 008	45 837	86 035
2006	104 324	32 561	13 483	57 384	103 428	27 673	58 569	103 221	189 463
2007		8	215	1 838	2 061	27 888	58 577	105 059	191 524
2008		0	10	0	10	27 898	58 577	105 059	191 534
2009	14 224	8 236	3 135	5 862	17 233	31 033	66 813	110 921	208 767
2010	131	1	627	132	760	31 660	66 814	111 053	209 527
2011	0	0	78	0	78	31 738	66 814	111 053	209 605

La décision politique et militaire d'arrêter le processus de démobilisation en RDC à la fin 2009 a conduit certains opérateurs, sous l'égide de la MONUSCO, à continuer des activités de DDR (de groupes résiduels) dans le cadre du programme STAREC³⁸ à l'est du pays.

De manière générale, le processus de démobilisation a été jugé « hautement satisfaisant » par la Banque

mondiale, avec un total de 111 053 personnes⁴⁰ démobilisées sur une prévision initiale de 125 000 adultes ex-combattants. Quelques 45 387 personnes avaient été démobilisées pendant les 14 premiers mois et 102 014 à la fin de la seconde année, soit plus que prévu initialement. 5 994 ex-combattants supplémentaires furent démobilisés pendant la Phase II ainsi que 31 738 EAFGA sortis des rangs : 118 459 personnes furent démobilisées au total⁴¹.

³⁷ Ibidem, p.27.

³⁸ Le STAREC est le « Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés ». Il dispose de trois composantes fondamentales, une composante sécuritaire, une composante humanitaire et sociale, et une composante de relance économique, <http://www.starec.cd/>

³⁹ Les données des enfants ont été mises à jour par l'UNICEF.

⁴⁰ Dans son rapport final (N° ICR2168), la Banque mondiale fait état de 109 846 combattants démobilisés. Les chiffres cités dans cet article sont ceux présentés par le Département du MIS de l'UE-PNDDR dans le cadre de l'Évaluation finale du PNDDR (26/11/2011).

⁴¹ ICR 2168, op. cité, para 59.

3 Réinsertion socio-économique des ex-combattants démobilisés en RDC

Avec l'assistance technique, matérielle, financière et institutionnelle du programme, le démobilisé cherchera à améliorer sa situation de vulnérabilité sociale et assurer son auto suffisance économique. Pour assurer cette dernière, la réinsertion s'est réalisée en deux phases, la première consistant en l'octroi d'un filet de sécurité, la seconde comprenant une assistance à la réinsertion socio-économique au sein des communautés.

Le PNDDR avait établi plusieurs bureaux provinciaux dans le cadre de la réintégration, se rapprochant ainsi des anciens combattants. Ces bureaux avaient la capacité de réagir rapidement aux problèmes et de contrôler des situations potentiellement volatiles. Leur présence était importante pour les communautés d'accueil qui sentaient que le gouvernement était directement engagé dans ce processus. En Phase II, l'appui à la réintégration fut octroyé par le biais de 12 agences de mise en œuvre, comparativement aux 42 engagées par la CONADER, ce qui permit une coordination et une mise en œuvre plus étroite. Au travers de chacune des phases, les relations de travail entre ces agences et les personnes sur le terrain renforcèrent le travail des ONG locales. À chacune des phases, des critiques furent émises sur la taille du kit de réintégration, la durée de l'assistance offerte, et les activités de suivi et évaluation. Mais ces reproches n'étaient guère différents de ceux exprimés durant la période du MDRP, et le kit alloué en RDC était relativement identique à celui que l'on pouvait retrouver ailleurs. Le changement le plus comparable en matière de réintégration prit place dans le cadre de la Phase II quand les ex-combattants furent encouragés à rejoindre des associations à caractère économique. Plus de 800 associations bénéficièrent d'un appui sous une forme ou une autre et les recherches entreprises pour analyser le phénomène ont démontré le rôle positif

joué par ces associations en matière de reconstruction du capital social et économique, facilitant de la sorte la réintégration sur deux fronts concomitants⁴².

À la sortie des centres d'orientation les combattants démobilisés étaient appuyés pour une période limitée suite à leur retour à la vie civile. Cette aide comprenait un kit de biens de base et la première partie de l'allocation transitoire de subsistance pour appuyer l'ex-combattant et sa famille jusqu'à qu'ils puissent s'inscrire dans le programme de réintégration de leur zone de retour. Une seconde et une troisième allocations leur étaient octroyées une fois l'ex-combattant enregistré dans sa zone de réintégration et après qu'il ait commencé à participer aux activités du programme⁴³.

3.1 Filet de sécurité transitionnel

Le filet de sécurité transitionnel proposé par le PNDDR se décompose en deux volets. Une première tranche d'indemnités transitoires de subsistance (140 dollars) permet au démobilisé de rentrer chez lui et d'initier son retour à la vie civile. La seconde partie, ou « grand filet de sécurité », d'un montant de 300 dollars, a pour objectif, en douze tranches mensuelles, d'appuyer l'intéressé dans sa survie quotidienne.

Un audit technique réalisé à l'été 2010 auprès d'un échantillon représentatif de 4 580 démobilisés (soit 4,9 % de la population totale estimée en 2010⁴⁴) a

42 ICR 2168, op. cité, para 28.

43 ICR 2168, op. cité, para 11.

44 Au mois de février 2010, la population estimée des ex-combattants résidant sur le territoire national de la République démocratique du Congo s'élevait à 96 322 personnes – Rapport de l'étude technique sur l'utilisation du filet de sécurité par les ex-combattants, réalisée par M. Séraphin Ngondo a Pitshadenge, Kinshasa, août 2010.

révélé que 83 % des ex-combattants enquêtés avaient perçu la totalité du filet de sécurité proposé par le programme, soit 440 dollars. Seuls 17 % n'ont perçu que le petit filet de 140 dollars⁴⁵. Si l'on prend en compte la somme des problèmes inhérents au versement des filets de sécurité en RDC (absence de réseaux bancaires, identification des bénéficiaires et communication avec ces derniers, etc.) cette proportion peut sembler satisfaisante.

Dans le cadre de la Phase I, on estime à 86,7 % le nombre d'ex-combattants qui ont reçu leur allocation transitoire de subsistance. Ce chiffre est monté à 100 % en Phase II, une fois les systèmes rendus complètement opérationnels. Un total de 107 974 ex-combattants démobilisés par le projet ont reçu des allocations de réinsertion⁴⁶.

Les ex-combattants démobilisés ont utilisé différemment ce filet de sécurité⁴⁷. Ainsi, plus de la moitié (54,16 %) des dépenses effectuées représentent des dépenses à caractère social (mariage, soins de santé, frais scolaires, subsides aux besoins de la famille, dépenses de survie), avec une emphase particulière sur les dépenses de santé et d'éducation (33,22 %), ceci de manière quasiment identique d'une région à l'autre du pays. En ordre de priorité, les dépenses à caractère social de l'ex-combattant sont suivies par des acquisitions de biens durables (parcelle, équipement à usage commercial, équipement à usage personnel) 26,90 % ; puis de fonds de démarrage ou de roulement d'une affaire commerciale (fonds de commerce, renforcement du capital commercial) à hauteur de 14,35 %, avant de penser à des activités de loisirs et divertissements (4,59 %).

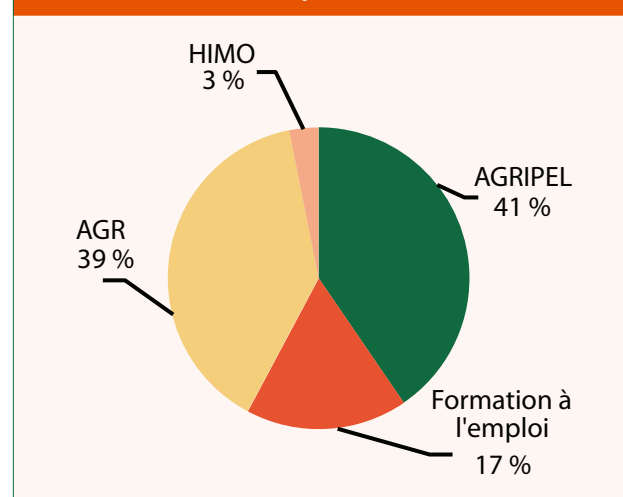
3.2 Réintégration socio-économique au sein du PNDDR : du mode individuel au mode associatif

La réintégration socio-économique des ex-combattants prenait diverses formes : formation à des métiers générateurs de revenus de nature agricole ou autre, apprentissage d'un métier, conseils au démarrage de petites entreprises et appui au capital de lancement, éducation et bourses pour mineurs⁴⁸.

La réintégration socio-économique s'est révélée plus complexe que prévue. Le fait que la CONADER ait souffert de graves problèmes de gouvernance interne, conduisant à sa fermeture en 2007, a fait que le processus a été scindé en deux. À la fin 2007, la CONADER avait approuvé le financement de 42 projets de réintégration économique concernant quelques 68 457 ex-combattants (sur un total de 105 509⁴⁹). Il appert que dans le cadre de ces projets, l'agriculture, l'élevage et la pêche remportaient l'adhésion de la majorité des démobilisés, loin devant les projets à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) ou les projets de formation à l'emploi.

À l'issue de la première phase de réintégration économique, la première enquête réalisée auprès des bénéficiaires du programme, sur la base d'un échantillon réduit de démobilisés révélait⁵⁰ que « les démobilisés étaient bien accueillis dans la communauté (95 %), avaient de bons rapports avec les autorités locales (95 %) et étaient inclus dans les activités sociales de la communauté (79 %) », ceci semblant indiquer « une excellente intégration sur le plan social⁵¹ ». Sur le plan économique⁵², « 68 % des démobilisés situés hors

Graphique 5. L'agriculture l'élevage et la pêche remporte l'adhésion de la majorité des démobilisés⁵³



49 Voir Tableau 1 – Bilan de la démobilisation (2004-2007).

50 Total de 364 démobilisés sur sept provinces de la RDC, Sondage sur la réinsertion des ex-combattants, République démocratique du Congo, janvier-mai 2007, conduit par le MDRP avec l'appui de la CONADER, pp. 3, 9 et 10.

51 Ibidem.

52 Ibidem.

53 Ibidem, p.20.

45 Rapport sur l'Audit technique sur l'utilisation du filet de sécurité par les ex-combattants, Kinshasa, Août 2010, p. 5.

46 ICR2168, op.cité, para 59.

47 Audit technique (2010), op.cité, pp. 46-49.

48 ICR 2168, op. cité, para 11.

Ituri parvenaient à subvenir à leurs besoins (35 % en Ituri) ». Sur l'ensemble des sept provinces concernées, 75 % des démobilisés en moyenne parvenait à subvenir à leurs besoins essentiels. Aussi, 39 % estimaient avoir un revenu supérieur à leur communauté de réinsertion et 71 % participaient à la vie économique de leur communauté, 65 % constatant une évolution de leurs revenus. De plus, 62 % utilisaient leur « filet de sécurité » afin de démarrer une activité. Une évaluation plus récente⁵⁴ relève que « près de 50 % des ex-combattants ont amélioré leurs conditions de vie depuis qu'ils ont été démobilisés, le reste s'étant intégré au sein de leurs communautés au même niveau que leurs pairs ».

Parmi les points forts de la réintégration économique des démobilisés en RDC, les agences d'exécution du programme relevaient que les démobilisés confirmaient à peu près 80 % de leurs options initiales. La disponibilité des centres de formation locaux a permis d'investir dans l'expérience et la formation de groupes spécifiques et parfois difficiles que constituent les ex-combattants. Ces derniers ont pu bénéficier d'un suivi professionnel et technique jugé adéquat, même si son inscription dans la durée fut parfois problématique. L'existence de kits dans la plupart des provinces capables de répondre aux besoins des démobilisés a renforcé leur installation locale.

À l'issue de la phase de relance (2008-2010), les six partenaires d'exécution du PNDDR avaient réussi à encadrer la quasi-totalité des démobilisés individuels restant à réinsérer, soit 95 % des démobilisés prévus dans les conventions signées avec ses six partenaires. Au total, on estime que 75 % des hommes et 6 % des femmes ex-combattants ont été réintégrés au sein de leurs communautés et étaient engagés dans des activités économiques productives (ou scolaires) quatre ans après avoir reçu leur paiement final. Aussi 80,7 % des démobilisés ont bénéficié d'une assistance à la réintégration⁵⁵.

Les principales faiblesses et facteurs de résistance à une bonne réintégration socio-économique individuelle relevaient d'une faible capacité professionnelle de la plupart des démobilisés. Cela tenait entre autres aux

filières de réinsertion, à l'affluence des démobilisés dans certaines filières, à l'insuffisance d'offres de formation pour les métiers choisis par les démobilisés ou, plus simplement, au fait que les choix initiaux ne tenaient pas toujours compte des opportunités réelles des milieux de réinsertion. Ceci conduisait à de multiples changements lors de l'orientation finale. Que ce soit au niveau des politiques ou des activités menées au plan local, il a souvent été difficile de couvrir l'ensemble des bénéficiaires et donc d'assurer un appui technique suffisant dans le cadre des opérations sur le terrain. Il s'est aussi avéré difficile de poursuivre l'exécution du projet de manière régulière et systématique pendant la période couverte par ce dernier en raison de problèmes logistiques, de lenteurs administratives et/ou du retard avec lequel les allocations financières ont été octroyées.

À la fin du cycle de vie du projet de réintégration sur base individuelle, le modèle de réinsertion économique avait montré ses limites et l'ensemble des acteurs du PNDDR se sont aperçus que les démobilisés qui s'en tiraient le mieux économiquement étaient ceux qui s'étaient regroupés en association avec des membres des communautés locales. La dernière phase de l'appui de la Banque mondiale au PNDDR a donc été d'appuyer « la réinsertion durable à travers le renforcement des capacités humaines, techniques et matérielles des démobilisés, leur organisation en associations de producteurs ainsi que la prise en compte des membres des communautés d'accueil⁵⁶ ».

Les objectifs du PNDDR en relation avec le développement de la réinsertion économique en mode associatif ont donc été de⁵⁷ :

- Structurer les démobilisés et membres des communautés en association pérennes de producteurs ;
- Renforcer la qualité des bénéfices octroyés aux associations par :
 1. La formation aux métiers : qualité de la formation, durée, adéquation entre la formation et les compétences ;
 2. Le kit professionnel : standard commun de

54 Bouvy, PNDDR – Rapport d'évaluation des bénéficiaires du PNDDR – perceptions communautaires sur le retour et la réinsertion des anciens combattants, in ICR 2168, op.cité, para 56.

55 ICR2168, op.quoted, para 60.

56 Ibidem.

57 Rapport annuel 2010, p. 8.

	Tableau 6. Répartition des effectifs encadrés en mode individuel pour l'année 2010							
	Effectifs prévus conventions/avenants			Démobilisés encadrés			Taux d'encadrement	Filière de réinsertion
	Fonds fiduciaire	IDA	Total	Fonds fiduciaire	IDA	Total		
CARITAS	7 000	6 180	13 180	5 385	6 180	11 565	88 %	Formation à l'emploi, AGRIPEL
ADEKOR	0	500	500	0	500	500	100 %	Formation à l'emploi, AGR
INPP	0	3 790	3 790	0	3 790	3 790	100 %	Formation à l'emploi
FAO	0	7 100	7 100		7 106	7 106	100 %	AGRIPEL
BIT	0	6 667	6 667	0	6 667	6 667	100 %	Formation à l'emploi, AGR
HDW	0	0	0	0	0	0	0	AGRIPEL
Total	7 000	24 237	31 237	5 385	24 243	29 628	95 %	

kit, solidité, fonctionnalité, période de distribution ;

3. Un suivi de proximité : suivi personnalisé, documentation du suivi, appui à la mise en place du micro projet ;
4. Un accompagnement technique : qualité, de l'encadrement durée plus longue de l'accompagnement ;
5. Un renforcement des capacités techniques, humaines, matérielles des agences d'exécution et de leurs sous-traitants pour un appui efficace et durable des associations et leur accès aux intrants.

Pour l'année 2010, ceci a représenté l'encadrement et le renforcement de 709 associations de producteurs regroupant démobilisés et membres des communautés locales, l'intégration de 10 714 démobilisés et 1 192 membres des communautés locales intégrés dans des associations de producteurs bénéficiant d'un renforcement collectif des capacités et enfin un accompagnement de proximité assuré sur une période variant de quelques semaines à quelques mois. À la fin du projet, ceci a représenté 821 associations. Une recherche empirique menée par le Programme transitionnel de

démobilisation et de réintégration (TDRP)⁵⁸ a mis en valeur le rôle positif joué par ces associations en termes de reconstruction du capital social, ainsi que du capital économique, facilitant à la fois réintégration économique et sociale. De manière générale, la réintégration économique a été complétée avec succès pour la grande majorité des ex-combattants⁵⁹.

Aussi, les antennes de liaison du PNDDR ont remarqué un niveau d'implication et d'engagement positifs des autorités locales vis-à-vis du PNDDR et des démobilisés, parmi lesquels la facilitation de l'accès à la terre se révèle comme l'un des plus importants.

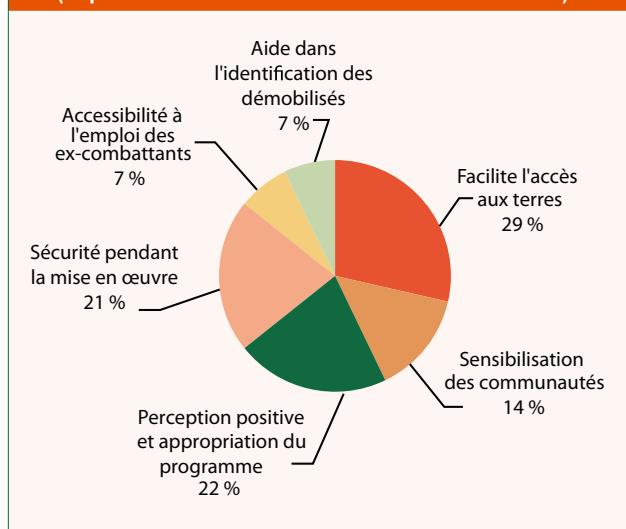
3.3 Réintégration sociale et communautaire

Des activités particulières de réintégration sociale ont été entreprises au sein de la plupart des communautés d'accueil des ex-combattants, essentiellement par le biais

58 Lemasle, Natacha (2011), « Les associations de combattants démobilisés en République démocratique du Congo : dynamiques locales et synergies internes - Avantage et limites d'une approche collective de la réintégration », Programme transitionnel de démobilisation et réintégration (Le TDRP a fait suite au MDRP), www.tdrp.net.

59 Bouvy (2001), PNDDR, op.cité.

Graphique 6. Implications et engagements positifs des autorités locales vis-à-vis du PNDDR et des démobilisés (Impressions des antennes de liaison du PNDDR)⁶⁰



de programmes communautaires de base promouvant la réconciliation et le renforcement de la cohésion sociale.

Sur une base plus limitée, des programmes spéciaux ont aussi été mis en œuvre au profit des femmes, des handicapés et des ex-combattants atteints de maladies chroniques, ou encore des enfants associés aux forces et groupes armés (réunification familiale, activités-conseil, attention psychosociale, accès à l'éducation ou à la formation au sein des communautés et octroi de capital ou de conseils techniques). Un certain nombre de projets spéciaux ont été mis de l'avant pour s'occuper des groupes vulnérables et faciliter leur réintégration : un fond fiduciaire sur la violence basée sur le genre, un fonds d'action sociale et des projets d'appuis aux personnes atteintes par le VIH/sida⁶¹.

Les recherches qualitatives menées au niveau local⁶² tendent à démontrer que le retour des ex-combattants

semble avoir provoqué, au moment des faits, un sentiment de peur généralisée au sein des communautés : près de la moitié (42 %)⁶³ des civils ont avoué avoir ressenti de la peur au moment des retours des ex-combattants, de manière plus prononcée chez les hommes que chez les femmes. La peur exprimée par les civils était essentiellement due à des craintes liées à l'agressivité des démobilisés dans leur comportement et leur mentalité (68 % des répondants), mais aussi aux craintes de recrudescence de l'insécurité et de la criminalité (vols à mains armées), dans 32 % des cas. La stigmatisation des démobilisés se remarque par ailleurs beaucoup plus sur les hommes que sur les femmes ou les enfants : 40 % des répondants pensent que les ex-combattants (hommes) sont différents. Ce taux tombe à 25 % lorsqu'il s'agit des femmes et des enfants. Parmi les répondants qui affirment que les démobilisés ont eu un comportement différent, 30 % stigmatisent les tracasseries et les vols commis par les démobilisés, 20 % dénoncent les bagarres, les injures ou les disputes que provoquent les démobilisés tandis que 20 % insistent sur leur caractère conflictuel.

De manière générale, le degré de tolérance et de considération envers les démobilisés de la part des autres membres de la communauté est relativement bon et positif. On constate par exemple que 80 % des répondants estiment que la communauté tolère sans difficultés les démobilisés, 70 % des personnes enquêtées estiment que les démobilisés font désormais partie intégrante de la communauté ou encore que seul un quart des répondants civils pensent que les démobilisés sont plus fortement impliqués dans des activités criminelles que les autres membres de la communauté (contre 36 % qui pensent qu'ils y sont au contraire moins impliqués). Ils sont encore 70 % à reconnaître la participation des démobilisés aux travaux communautaires. Alors que cela est souvent décrié comme un motif de jalousie, 80 % des répondants affirment qu'il n'y a pas de mécontentement vis-à-vis des démobilisés quant à l'assistance que ces derniers ont pu recevoir de la part des ONG partenaires du PNDDR⁶⁴.

Les deux tiers des répondants estiment que la présence

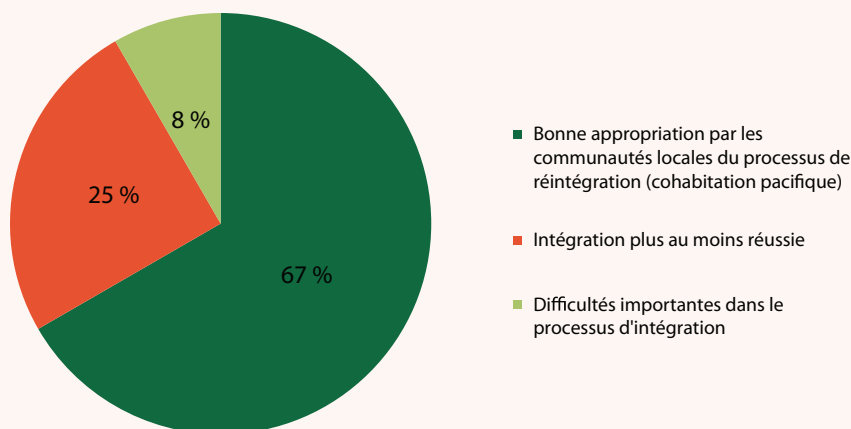
60 Le graphique a été construit sur la base des réponses des antennes de liaison locales du PNDDR à la question sur les « Actions particulières engagées au niveau local de la part des partenaires de mise en œuvre du projet, ou autres acteurs de la société civile/politique », Évaluation finale indépendante, op. cité, p.103.

61 ICR 2168, op. cité, para 11.

62 En 2011, l'Institut national de la statistique de la RDC a collecté les impressions de 3 625 ex-combattants et 722 membres des communautés à travers les différentes provinces du pays, ce qui en fait la plus grande enquête de terrain jamais réalisée auprès des ex-combattants. L'analyse des données recueillies a été réalisée par des analystes du IDL Group recruté par l'UE-PNDDR.

63 Rapport d'évaluation des bénéficiaires du PNDDR – Perceptions communautaires sur le retour et la réinsertion des anciens combattants, septembre 2011, p. 5.

64 Ibidem, p. 11.

Graphique 7. Deux tiers des communautés locales ont appuyé le processus d'intégration⁶⁵

des démobilisés dans la communauté constitue un facteur positif. On reconnaît en premier lieu leur participation aux travaux communautaires (30 % des répondants), l'apport de nouvelles expériences et compétences (28 %), leur capacité de protection et leur rôle dans l'établissement d'une paix durable (20 %), leur dynamisme et leur courage (12 %) et enfin leur capacité d'intégration (10 %).

⁶⁵ Données recueillies auprès des antennes locales du PNDDR, Questionnaire d'évaluation (2011), Évaluation finale indépendante, op. cité, p.113.

Par contre, malgré des perceptions relativement positives dans l'ensemble, les rencontres et relations entre civils et démobilisés demeurent particulièrement rares, signe clair d'une méconnaissance des démobilisés de la part des autres civils ainsi que de l'indifférence qu'ils éprouvent à l'égard de ces personnes au passé particulier. Ainsi, 80 % des personnes interrogées affirment n'avoir jamais eu l'occasion de rencontrer ou de s'entretenir de manière approfondie avec des démobilisés. Seul 10 % des répondants affirment avoir eu l'occasion de rencontrer fréquemment les démobilisés et enfin 10 % déclare avoir eu peu de rencontres avec ces derniers.

4 Assistance aux groupes vulnérables

4.1 Femmes associées aux forces et groupes armés

La question du genre se devait d'être abordée de façon transversale dans le programme. Si le programme de réinsertion a intégré quatre démobilisés sur cinq enregistrés, ce ratio est plus faible lorsque l'on regarde spécifiquement les femmes. Seules un peu plus de trois ex-combattantes sur cinq (67 %) ont pu bénéficier d'un des projets de réinsertion du programme. Enfin, seulement un quart a pu se prévaloir du programme spécifique d'appui aux ex-combattantes mis sur pied par le PNDDR dans sa phase de relance⁶⁶. Le PNDDR ciblait toute personne combattante, pouvant se prévaloir de la nationalité congolaise, étant porteuse d'armes ou possédant un certificat de désarmement et pouvant faire la preuve de son appartenance à un groupe ou une force armée reconnue par le gouvernement. Les femmes démobilisées devaient, par conséquent, être des porteuses d'armes. On pourrait donc définir la femme ex-combattante comme étant celle qui a agi en tant que combattante dans les groupes ou forces armés, qui a été recrutée, qui a été dotée d'une arme et qui a occupé une fonction particulière. Cette définition a en grande partie exclu toutes les femmes qui, pour une raison ou une autre, n'auraient pas figuré sur les listes officielles des groupes ou forces armés et qui auraient fait partie des forces ou groupes armés au titre de personnels de soutien, administratif ou de service.

⁶⁶ Selon la base de données du PNDDR. Nombre de femmes démobilisées enregistrées : 3 382 ; Nombre de femmes ex-combattantes bénéficiaires d'au moins un appui du PNDDR : 2 280 ; Nombre de femmes bénéficiaires du programme d'appui spécifique aux femmes ex-combattantes : 860.

Une stratégie relative à la question de genre avait été mise en œuvre par la CONADER, intégrant cette dernière dans tous les aspects de la démobilisation et de la réintégration. Il y avait des espaces et des kits distincts au sein des camps de démobilisation et d'orientation. Au vu de leur faible effectif, il n'y eut pas d'activités propres aux femmes, mais elles bénéficiaient de tous les avantages du projet. En décembre 2007, le MDRP a lancé le Programme de paix et d'accès à l'égalité (LEAP – *Learning for Equality, Access and Peace Program*) qui a fourni une assistance technique importante au projet permettant : a) une plus grande compréhension et conscience de la vulnérabilité parmi les ex-combattants et l'offre d'une plus grande assistance aux plus vulnérables et b) le développement d'un plan d'action sur le genre. En Phase II, un document de stratégie fut développé dans le cadre d'une initiative conjointe avec les différentes parties prenantes appelé « Les Femmes associées aux forces et groupes armés ». Une provision budgétaire fut dégagée pour un maximum de 10 000 bénéficiaires. Le Projet LEAP, mis en œuvre par CARITAS, a financé six projets d'assistance au profit des femmes ex-combattantes. De manière générale, la plupart des femmes ont décidé de demeurer au sein de l'armée ou simplement de réintégrer leurs communautés, sans montrer un grand intérêt aux possibilités offertes par le projet, ce qui conduisit à une réallocation de fonds⁶⁷.

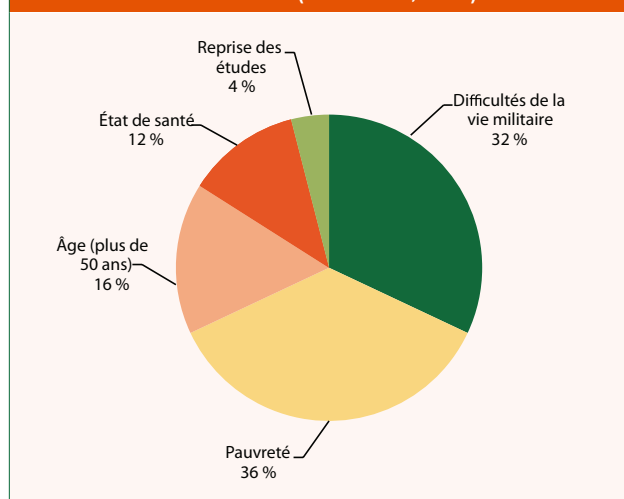
La phase de relance aurait été une occasion, à beaucoup d'égards manquée, de repenser le volet Genre dans le PNDDR. Durant la première phase, 3 478 femmes ex-combattantes ont été démobilisées, soit 3 % du nombre total des ex-combattants. Parmi ces dernière

⁶⁷ ICR2168, op. cité, para 31.

Tableau 7. Projets spéciaux pour femmes démobilisées développés par CARITAS Congo

SITE	Nombre total de femmes à appuyer	Nombre total de femmes appuyées	Nombre total de bénéficiaires ayant reçu kits individuels et appuis collectifs	Filières d'appui
Kalemie	200	200	200	Agriculture, élevage, boulangerie, savonnerie, couture, coiffure
Kinshasa	150	185	185	Agriculture, couture
Boma	150	4	4	Agriculture
Bukavu	100	90	90	Agriculture, élevage, pâtisserie, restauration, fabrication de panier
Uvira	50	47	47	Élevage, restauration, pâtisserie, fabrication de panier, agriculture
Bunia	200	200	200	Boulangerie, coupe couture, restauration, coiffure esthétique, pâtisserie, fabrication de jus
Kisangani	150	150	150	Agriculture, élevage, boulangerie
TOTAL	1 000	876	876	

Source : Caritas Congo, au 1^{er} septembre 2011.

Graphique 8. Motivations principales à la démobilisation des femmes (ex-FARDC, RDC)

1 520 ont bénéficié d'une assistance à la réintégration⁶⁸. Les objectifs de la phase de relance étaient d'assurer que « 10 000 FAFGA aient reçu des appuis spécifiques⁶⁹ ».

⁶⁸ ICR2168, op. cité, para 62

⁶⁹ Cadre de résultats de la Phase de relance, Extrait P7.3. Par contre, le Plan d'action 2008 – 2009 n'enregistre aucune activité en son chapitre 8 qui devrait définir « la mise en place d'une stratégie nationale des FAFGA ».

Au final, le processus de démobilisation de la phase de relance (Phase II) n'a enregistré que 1 046 femmes ayant choisi de participer au programme de réintégration dans l'armée ou de réintégration socio-économique du PNDDR.

L'adoption de programmes d'appui spécifiques aux femmes ex-combattantes a par ailleurs démontré qu'une stratégie ciblée, mettant l'accent sur la mise en œuvre de projets spéciaux, permettait une meilleure intégration économique de ces dernières.

4.2 Blessés de guerre et handicapés démobilisés du PNDDR

Dès ses débuts, la Commission nationale de désarmement et réinsertion (CONADER) a développé une synergie avec le Fond d'action sociale, qui devait prendre soin des ex-combattants handicapés. La Commission ne disposait pas d'un programme spécial à cet effet. En 2007, elle organisa un atelier pour catégoriser physiquement et mentalement les ex-combattants démobilisés. Quand le projet du Fond d'action sociale prit fin, la CONADER eut à concevoir un projet spécial pour les handicapés, même si la grande majorité des handicapés ne se présenta pas. L'un des problèmes sous-jacents venait du manque de clarification de la part des autorités législatives sur le

régime de compensation et du manque de transfert de responsabilités de la Défense aux Affaires sociales. De surcroît, être handicapé au sein de la société congolaise est source de stigmatisation. Cette attitude diminue si la personne handicapée se présente en uniforme⁷⁰.

Aux débuts du PNDDR (2006), on estimait à 9 000 le nombre de personnes invalides et handicapées devant bénéficier d'un appui spécialisé. Parmi ces dernières, 2 221 furent identifiées comme handicapées alors que 262 ont été traitées (soit 3 % du total estimé)⁷¹ et reçu une assistance à la réintégration quand 347 ont bénéficié d'une assistance médicale. Un total de 4 377 personnes furent enregistrées dont un petit groupe (347 soit 7,9 %) reçu une réhabilitation psychosociale, de l'accompagnement et une formation professionnelle⁷².

La nouvelle stratégie du PNDDR à l'égard de ces différentes catégories de population s'organise autour de :

- La sensibilisation – envers les blessés de guerre, la hiérarchie militaire et les dépendants ;
- La démobilisation – déploiement de l'IVO pour la délivrance de la carte de démobilisé ;
- L'identification par la Commission médico-sociale – identification par les IVO dans le cadre de la relance, rattrapage des démobilisés de la première phase dans le cadre de « missions ciblées » ; confirmation du diagnostic, évaluation des déficiences, définition du traitement, triage et orientation des démobilisés blessés de guerre vers les centres de prise en charge pour une intervention de caractère ponctuel (la prise en charge financière varie de 700 à 1 000 dollars per capita) ;
- La référence vers la structure médicale se fait en partenariat avec l'ONG sélectionnée par l'UE-PNDDR chargée de la prise en compte médicale et psychologique.

Les services offerts à un démobilisé ou un EAFGA blessé de guerre ou porteur d'handicap sont :

- La réparation chirurgicale ;

⁷⁰ ICR2168, op. cité, para 32.

⁷¹ Rapport UE-PNDDR, janvier-juin 2009.

⁷² Évaluation finale indépendante, op. cité, pp. 93-99.

⁷³ Rapport semestriel UE-PNDDR, juillet 2009, [N° 03/ADM/RDC/09], p.3.

Tableau 8. Nombre de blessés de guerre à démobiliser dans la phase de « relance »⁷⁴

Objectifs de la relance	Au départ	Objectifs réajustés
Effectif à traiter	98 703 combattants	10 000
Effectif à démobiliser	35 700 démobilisés	5 000
Blessés de guerre à démobiliser	10 000 démobilisés	1 000

Définitions conceptuelles utilisées par le PNDDR

- Blessé de guerre : tout adulte démobilisé ou EAFGA qui porte des lésions traumatiques (plaies ou fractures) consécutives à sa participation aux forces armées.
- Porteur d'handicap : tout démobilisé porteur de séquelles de ses lésions traumatiques consécutives à sa participation aux hostilités. Ce sont des lésions ou des séquelles qui conduisent à des déficiences et incapacités physiques, sensorielles ou mentales qui limitent les chances de réinsertion de ces groupes et qui justifient leur vulnérabilité par rapport aux autres démobilisés.
- Malades chroniques : la catégorie des maladies chroniques (tuberculose, lèpre, maladie du sommeil et VIH/sida) n'est pas prise en charge par la présente stratégie.

- La rééducation physique pendant trois mois maximum ;
- L'octroi de prothèses et chaises roulantes suivant le besoin ;
- L'accompagnement psychosocial.

L'attention portée par le PNDDR aux blessés de guerre et aux handicapés est restée insuffisante en ce qui concerne aussi bien le nombre de personnes touchées que la couverture géographique des efforts.

En 2009, un Atelier national recommandait au gouvernement de « créer une structure de prise en charge spécifique aux invalides de guerre démobilisés⁷⁵ »

⁷⁴ Source : Frère Musawa, Directeur CRHP.

⁷⁵ Atelier d'assistance aux blessés de guerre, 17-18juillet 2009, UE-PNDDR, Cassioppee, Kinshasa.

Tableau 9. Bilan des appuis octroyés aux blessés de guerre (de Kinshasa) (2010)

Activités	Adultes		EAFGA		Sous total cumulé	Nombre prévu	%
	Hommes	Femmes	Filles	Garçons			
Consultations de la commission médicale	199	5	0	0	204	600	34
Consultations au centre de rééducation pour handicapés physiques	105 (113 pour 2011 ⁷⁴)	5	0	0	110	600	19
Physiothérapie	24	0	0	0	24		
Assistance prothétique	9	0	0	0	9		
Assistance orthopédique	6	0	0	0	6		
Procédures chirurgicales	19	0	0	0	19		
Accompagnement psychologique	0	0	0	0	0		
Références à d'autres structures spécialisées	67	3	0	0	70		
Autre assistance	36	2	0	0	38		
TOTAL					166		

pour que ladite structure « effectue le suivi continu des invalides de guerre qui lui sont référés ». En 2011, cependant, le PNDDR, et le Gouvernement congolais, n'avaient toujours pas établi la cartographie des populations ciblées ni effectué d'analyse poussée des besoins de la population blessée et handicapée à la suite des conflits ayant ravagé le pays. Un facteur peut expliquer la faiblesse des chiffres observés. Les personnes interrogées, qui avaient choisi de rester dans l'armée, ont expliqué qu'elles n'étaient guère incitées à démobiliser parce qu'elles n'auraient dans ce cas pas droit à une pension alors que les FARDC pourraient à terme en bénéficier⁷⁶.

Au final, une seule convention sera signée en 2009⁷⁷ pour l'octroi de soins médicaux et de réhabilitation, laquelle ne porte plus que sur environ 600 combattants blessés de guerre à Kinshasa. Le bilan demeure donc très faible eu égard à l'ampleur des cas

de démobilisés handicapés pressentis à l'échelle du territoire national.

4.3 Enfants associés aux forces et groupes armés (EAFGA)

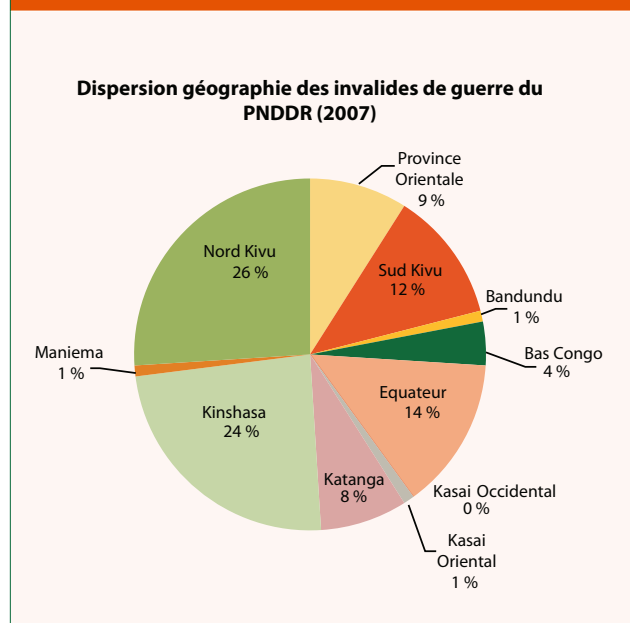
Avant le début de la démobilisation adulte, certaines initiatives visant à sortir les enfants des forces et des groupes armés ont été entreprises, dès 2001, avec l'ancêtre de la CONADER, le Bureau national de démobilisation et réintégration (BUNADER) ou d'autres agences spécialisées. Le BUNADER et l'armée congolaise facilitaient les contacts avec les instances militaires supérieures, de façon à autoriser de telles démobilisations. L'UNICEF a joué aussi un rôle dans la sortie d'enfants associés aux forces et aux groupes armés (EAFGA) depuis le début de 2003 et s'est vue mandatée par le PNUD⁷⁸ en tant qu'agence de direction du programme DDR pour enfants en

⁷⁶ ICR 2168, op. cité, para 62.

⁷⁷ Évaluation finale indépendante, p.99.

⁷⁸ Avant la création du PNDDR et de la CONADER, le PNUD avait initié un certain nombre d'activités d'appui au DDR en compagnie du gouvernement de transition.

Graphique 9. Répartition géographique des blessés et invalides de guerre sur le territoire national de la République démocratique du Congo (2007)⁷⁸



collaboration avec le gouvernement transitoire. Un plan d'aménagement a été développé pour mettre en place des centres d'orientation à travers le pays qui seraient le point d'entrée au sein du programme DDR. Les Principes du Cap ont alors été enchâssés dans le cadre opérationnel intérimaire, notamment la définition élargie d'un EAFGA⁸⁰. Une fois la démobilisation des combattants adultes entamée, chaque centre d'orientation dans le pays a été doté d'un espace enfants où travaillait une agence de la protection de l'enfant.

Dans cet espace, les agences procédaient à la certification de l'enfant à l'aide du formulaire d'identification, ainsi qu'à la sensibilisation au programme et aux étapes à venir. Les agences avaient pour mot d'ordre de procéder rapidement pour réduire au maximum la durée du passage de l'enfant au sein de la structure de démobilisation. Une fois arrivé au centre transitoire d'orientation (CTO), les enfants fraîchement démobilisés devaient être informés à nouveau des prochaines étapes. On leur présentait alors les membres du personnel et les agences de protection de l'enfant qui y travaillaient. Les enfants

devaient alors se changer et retirer leurs vêtements associés à leur vie militaire. On leur remettait un kit d'entrée (premier d'une série de trois kits) comprenant différents vêtements, biens d'usage quotidiens (tasse, cuillère, bol, etc.) et produits d'hygiène (savon, dentifrice, brosse à dent, etc.).

Le Programme alimentaire mondial appuyait généralement les CTO avec une aide alimentaire destinée aux EAFGA. Une évaluation médicale et une évaluation sociale étaient alors entreprises, et des entretiens et sessions d'écoute devaient être systématiquement organisés durant le séjour des enfants dans le centre. L'évaluation sociale permettait de documenter l'origine de l'enfant et d'obtenir les informations nécessaires pour entamer les recherches familiales. Plusieurs enfants n'ont pas fait confiance au processus et ont altéré les informations concernant le lieu où pouvait se trouver leur famille. Un certain nombre de recherches familiales a donc été retardé jusqu'à ce que l'enfant livre des informations plus exactes ou précises sur sa famille⁸¹.

Selon les normes internationales et le Cadre opérationnel du DDR enfant, le séjour d'un enfant au sein d'un CTO ne doit pas dépasser trois mois. Or, en raison de la complexité des recherches familiales et de l'insécurité prévalant dans certaines des zones de réunification, plusieurs enfants sont restés dans les CTO bien au-delà de cette durée. À leur sortie du centre ou de la famille d'accueil transitoire⁸², avant d'être réunifiés, les enfants recevaient un kit de sortie (deuxième kit) comprenant de l'équipement léger pour l'installation, de la nourriture, une aide au transport et des vêtements⁸³.

Durant la Phase I du Programme, entre 2004 et 2006, la réinsertion socio-économique des enfants faisait partie des obligations stipulées dans les conventions signées avec les six partenaires des projets spéciaux. Or, des retards importants ont eu lieu dans le démarrage des initiatives de réinsertion. Plusieurs agences ont dû précipiter l'organisation d'activités génératrices de revenus, puisqu'elles étaient relativement plus faciles et rapides à mettre en place, bien que ces activités ne convenaient pas toujours aux enfants réinsérés, car ils

79 Ibidem.

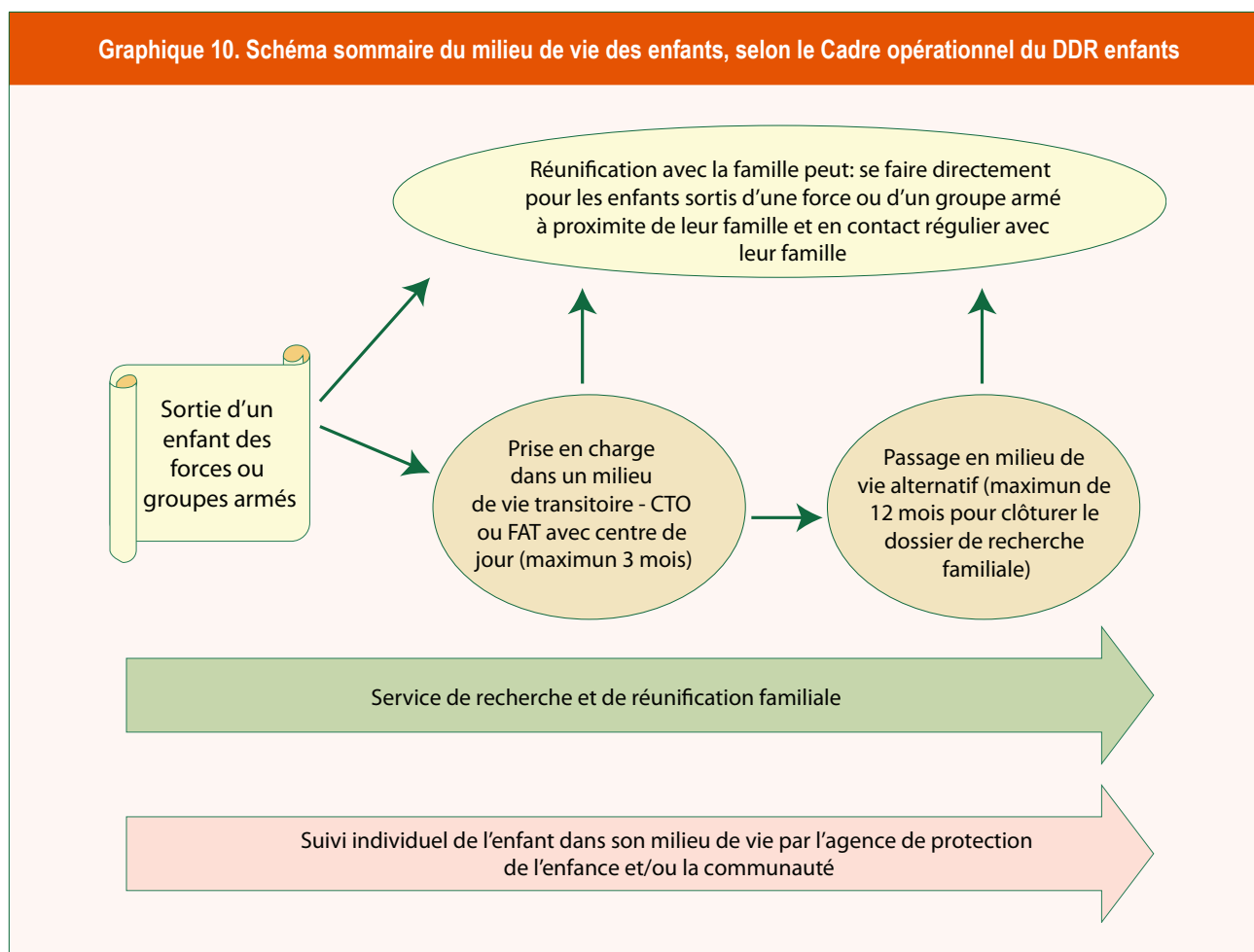
80 Voir les Principes du Cap sur la prévention du recrutement d'enfants dans les forces armées, la démobilisation et la réinsertion sociale des enfants soldats en Afrique, <http://www.aidh.org/DE/Images/1997-Princi-Cap.pdf>

81 Évaluation finale indépendante, op. cité, p. 68.

82 L'option de placement en famille d'accueil transitoire prévalait surtout dans des situations où n'existaient pas des CTO à proximité.

83 Programme national de désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants, Manuel d'exécution du programme, version révisée de juillet 2008, 36 pages.

Graphique 10. Schéma sommaire du milieu de vie des enfants, selon le Cadre opérationnel du DDR enfants



n'avaient parfois aucune formation de base ou qu'ils étaient analphabètes et ne savaient compter.

La situation a été quelque peu corrigée durant la Phase de relance (Phase II), avec davantage d'attention portée et de ressources consacrées aux efforts de réinsertion socio-économique. Entre janvier 2009 et juin 2011, l'UNICEF et ses partenaires ont appuyé la réinsertion socio-économique de 7 619 enfants sortis des forces et groupes armés, soit 2 011 filles et 5 608 garçons. En juin 2011, l'UNICEF affirmait que « ces chiffres pris globalement démontrent clairement que les activités réalisées ont permis d'atteindre 95 % des objectifs initialement prévue dans la convention signées entre l'UNICEF et l'UE-PNDDR relatif à l'appui à la réinsertion de 8 000 enfants. Et, que les 27 % des filles qui ont bénéficié des appuis à la réintégration contre 73 % des garçons sont totalement encourageants et représentent un dépassement des efforts et standards fréquents ou

habituels des acteurs.⁸⁴»

Parmi les EAFGA, 2 448 enfants (dont 483 filles) ont été appuyés principalement dans le cadre de leur réinsertion scolaire. Les 5 171 autres enfants réintégrés ont reçu une formation professionnelle ou ont été appuyés dans une activité génératrice de revenus⁸⁵. L'UNICEF signale à cet effet qu'il « apparaît clairement une préférence vers les activités génératrices de revenus, justifiée du point de vue des enfants, par 1) le penchant à vouloir rapidement toucher les espèces découlant des activités exercées ce qui se prête aisément lorsque l'on exerce une activité génératrice des revenus ; 2) les besoins immédiats qu'ils se doivent de satisfaire grâce

84 UNICEF République démocratique du Congo, « Rapport final, Projet pour la prévention du recrutement, l'encadrement transitoire et la réinsertion socio-économique des enfants impliqués dans les conflits armés en République démocratique du Congo », PBA: SC/2009/0446, juin 2011, 20 pages.

85 Base de données du PNDDR.

Tableau 10. Statistiques EAFGA⁸⁶ en date du 25 décembre 2007⁸⁷

Provinces	Nombre total d'enfants certifiés et réunifiés (EAFGA)	Nombre total d'enfants bénéficiant du programme de réinsertion	
		Scolarisé ou en cours de scolarisation	Réinsérés économiquement et en cours de réinsertion économique
Bandundu	150	1	6
Bas Congo	537	5	2
Équateur	3 247	210	1 642
Kasaï Oriental	488	86	208
Kasaï Occidental	262	4	28
Katanga	2 355	163	628
Kinshasa	170		148
Sud Kivu	4 980	312	1 133
Nord Kivu	6 736	2 078	2 329
Maniema	2 221	872	1 529
Province Orientale	9 448	2 335	3 009
Total Partiel		6 066	10 662
TOTAL		30 594	16 728

au pouvoir que procure l'argent maintenant que l'armée et ses symboles de pouvoir n'existent plus ; 3) la déception de certaines agences de protection de l'enfant qui

se retrouvent dans l'impossibilité d'assurer le suivi des enfants qui sont déplacés avec leurs familles à la suite des conflits et de l'insécurité. Les enfants vivant dans l'incertitude refusent (peut être avec raison) toute possibilité d'envisager autrement la réintégration.⁸⁸ »

⁸⁶ Enfant associé à une force ou à un groupe armé. Voir les Principes de Paris pour de plus amples informations sur la définition d'un EAFGA. Les Principes directeurs relatifs aux enfants associés aux forces armées et aux groupes armés (les Principes de Paris) de 2007 <http://www.unicef.org/french/protection/files/ParisPrincipesFrench310107.pdf>

⁸⁷ Rapport CONADER, Final, 2007, Chapitre EAFGA.

⁸⁸ Ibidem.

5 Pertinence, efficacité et impact du PNDDR

Le Programme national de DDR initialement prévu pour trois ans, a été prorogé de quatre ans et a de manière globale rempli ses objectifs malgré un contexte politique, sécuritaire et opérationnel souvent des plus contraignants. La démobilisation a atteint une grande partie de ses objectifs, même si la décision officielle d'arrêter le processus national de démobilisation en 2009 par le Gouvernement peut être sujette à caution au regard du nombre des démobilisations ayant toujours cours dans l'est de la RDC en 2011-2012. Pendant la Phase I du Programme (CONADER), le processus de réinsertion a souffert d'aléas politiques et organisationnels divers même si différents changements méthodologiques (passage d'une réinsertion de mode individuel au mode associatif) ont permis de consolider durablement la réinsertion économique et sociale de la plupart des démobilisés. Dans l'ensemble, les agences d'exécution sélectionnées, appuyées et supervisées par le projet ont atteint la majorité de leurs objectifs, particulièrement dans le secteur de la réinsertion économique et sociale, malgré les contraintes logistiques, temporelles, géographiques et financières importantes auxquelles elles ont dû faire face.

La réhabilitation physique et sociale des blessés et handicapés de guerre est elle aussi restée marginale par rapport aux objectifs initiaux, et a été confinée à la seule capitale nationale. Il en fut de même, particulièrement en Phase I, pour l'attention portée aux femmes démobilisées, tant pour la démobilisation que la réinsertion. Enfin, les objectifs liés à la recherche, l'identification, la réunification et la réintégration des EAFGA en République démocratique du Congo ont été globalement atteints, même si le PNDDR n'a pas complètement

réussi à consolider et valider les données relatives à ces derniers.

Le PNDDR a connu un changement radical de gouvernance entre le régime de la CONADER et la création de l'UE-PNDDR. Sans revenir sur les causes profondes de la restructuration de la gouvernance du PNDDR, force est de constater que le passage d'une lourde superstructure à une petite structure légère et technique a influencé la méthodologie d'accompagnement et de suivi-évaluation des antennes de liaison du projet, sans qu'il leur ait été accordé plus d'autorité et de moyens pour assurer leurs fonctions de manière optimale. L'insuffisance des activités de sensibilisation-information dans une grande partie du pays a affecté le déroulement du programme à maints endroits.

Le PNDDR a réussi pour l'essentiel à travailler avec des partenaires disposant d'une envergure et d'une stratégie nationales, lesquels ont fait preuve d'initiative et de dynamisme pour adapter une stratégie axée sur la réinsertion individuelle des démobilisés en une stratégie d'appui à la réinsertion en mode associatif ou coopératif. La transformation méthodologique et programmatique du mode de réinsertion individuel au mode associatif a élevé considérablement le niveau de satisfaction des bénéficiaires du projet. Il devrait servir de modèle pour de futurs programmes de DDR aussi bien en République démocratique du Congo que dans d'autres pays.

Au vu de ses objectifs initiaux, le PNDDR a définitivement eu un impact sur la consolidation de la paix en RDC, tant par le nombre des effectifs traités, d'armes collectées, de personnes démobilisées et retournant vers

Tableau 11. Dépenses du PNDDR par composante⁸⁹

Activités	PHASE I		PHASE II		TOTAL	
	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%
Démobilisation	67,5	36,1 %	2,1	4,4 %	69,6	29,6 %
Réinsertion	43,8	23,5 %	2,6	5,4 %	46,4	19,8 %
Réintégration	21,1	11,3 %	26,3	54,7 %	47,4	20,2 %
Groupes spéciaux	2,3	1,2 %	6,5	13,5 %	8,8	3,8 %
Gestion du programme	52,1	27,9 %	10,6	22,0 %	62,7	26,7 %
TOTAL	186,8	100,0 %	48,1	100,0 %	234,9	100,0 %

leurs communautés d'origine pour reprendre leurs activités économiques et sociales que du nombre d'EAFGA sortis des groupes armés. Par ses travaux, le PNDDR a contribué à ce que les élections de 2006 aient pu se tenir sans entraves et que la très grande majorité des démobilisés n'envisage plus le recours aux armes comme moyen d'imposer leur politique.

En conclusion, le Programme national de DDR en République démocratique du Congo a traité près de 210 000 combattants, et conduit à la démobilisation plus de 111 000 ex-combattants, tout en permettant à plus de 31 000 enfants associés aux forces et groupes armés (EAFGA) de sortir des rangs militaires pour retrouver une vie familiale et sociale normale. Le PNDDR a aussi permis à 89 000 démobilisés de se réinsérer économiquement dans leur communauté d'accueil ou d'origine (soit quatre cinquième des démobilisés enregistrés par le Programme). L'appui à la création, la titularisation et au renforcement d'associations économiques de démobilisés constitue un modèle de réintégration tant économique que sociale du PNDDR

et devrait pouvoir servir de leçon pour de futurs processus de réinsertion-réintégration, tant en RDC que dans d'autres pays.

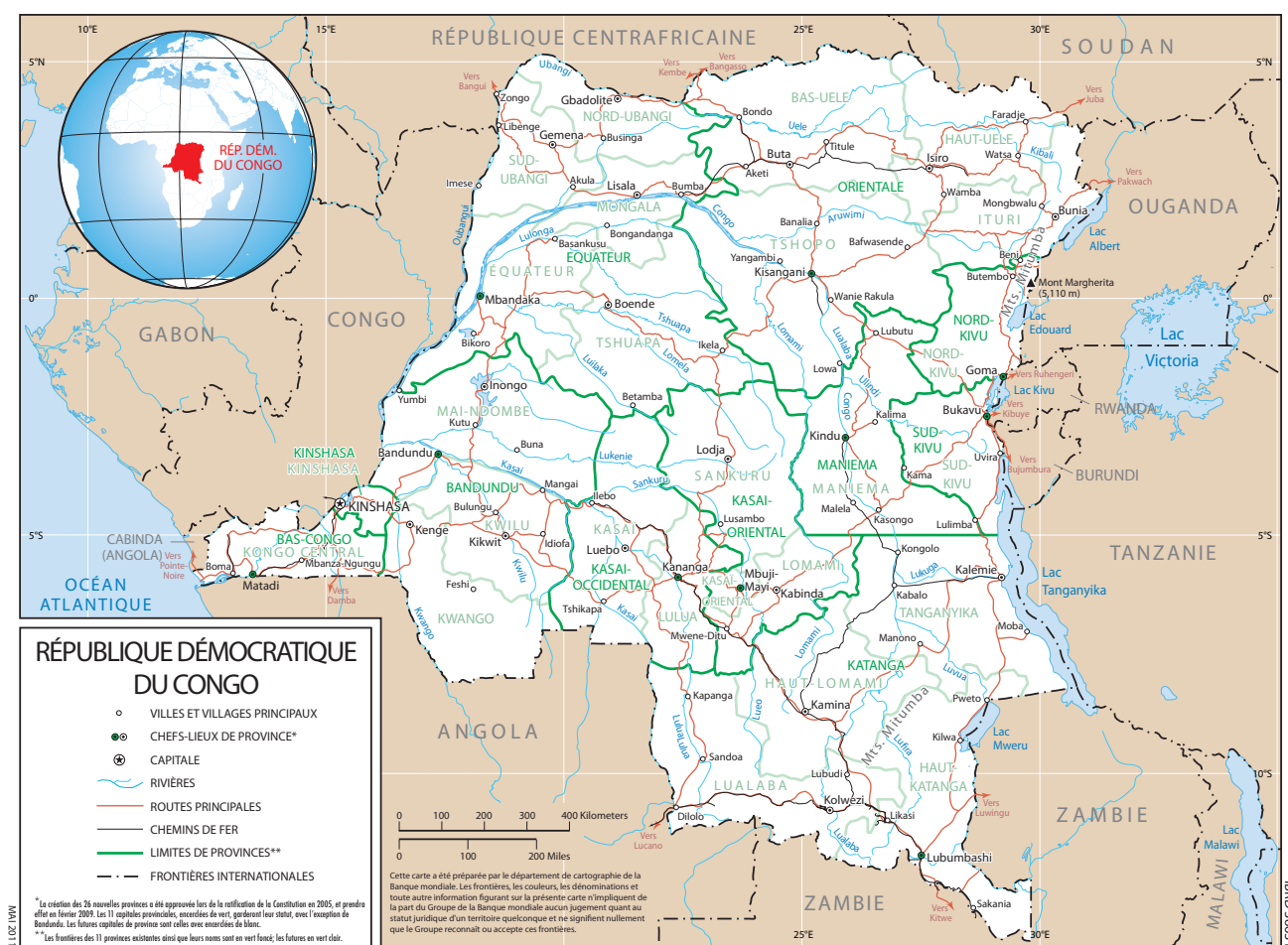
Le PNDDR, qui a participé à l'atteinte des objectifs de « consolidation de la paix, de réconciliation nationale et de reconstruction socio-économique du pays » a pu réaliser ces objectifs en partenariat avec d'autres parties prenantes, nationales et internationales, qui ont participé à la sécurité et au redressement de la situation politique, économique et sociale en RDC tout au long des années 2000. Cependant, son bilan général globalement satisfaisant ne doit pas faire oublier qu'un nombre important de membres de groupes vulnérables (femmes démobilisés, blessés et handicapés de guerre, EAFGA, voire autres « démobilisés » à venir) pourraient encore avoir, dans les années à venir, besoin d'une assistance particulière pour leur réhabilitation physique, psychologique ou matérielle.

⁸⁹ ICR2168, op. cité, Table A.1.2, Annexe I, p.27.

Annexes

Annexe I.

Carte de la RDC (Nations Unies, 2011)



Annexe II. Bibliographie

Banque mondiale

Banque mondiale, 2004. Technical annex for a proposed grant of SDR 68,1 million (US\$100 million Equivalent) to the Democratic Republic of Congo for an Emergency Demobilization and Reintegration Project. Report No. T7618-DRC. 3 mai, 2004.

Banque mondiale, 2006. Aide mémoire de la Banque mondiale de la mission conduite en RDC en 2006. Kinshasa.

Banque mondiale, 2011. Aide mémoire de la Banque mondiale de la mission conduite en RDC du 19 au 30 septembre 2011. Kinshasa.

Bureau international du travail

BIT, 2011. Rapport d'activités du projet ARED II-Phase d'extension (juin-août 2011). Extension de la phase II du PNDDR ; Projet de renforcement des capacités techniques et matérielles des regroupements d'ex-combattants et des membres des communautés d'accueil.

Dr Bushabu, 2010. Rapport d'appréciation de l'exécution du contrat avec le CRHP, UE-PNDDR. Kinshasa, MDNDAC.

Caritas Congo

Caritas, 2010. Questionnaire d'évaluation des femmes ex-combattantes. Évaluation de la vulnérabilité des femmes afin de sélectionner les participantes au projet d'appuis spécifiques.

Caritas, 2011. Rapport de suivi technique (mai-août

2011). Kinshasa, Extension de la phase II du PNDDR ; Projet de renforcement des capacités techniques et matérielles des regroupements d'ex-combattants et des membres des communautés d'accueil.

Études et audits

Conoir, Y. et Verna, G., 2006. DDR – Désarmer, Démobiliser et Réintégrer – Enjeux globaux, Défis humains. Québec, Presses de l'Université Laval.

DAI, 2007. Independent Evaluation of Special Projects for Child Soldiers in the Democratic Republic of Congo, Final Report Presented to the World Bank's Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP). Contrat N° 7137037.

Ebengo-Mbaku, D.B., 2009. Rapport d'évaluation indépendante, Kinshasa, Projet d'appui à la réinsertion économique durable des démobilisés en RDC, BIT.

GRIP. Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants en Rép. démocratique du Congo. Consulté le 29 septembre 2011. (En ligne) <http://www.grip.org/bdg/g1054.html>

IDL, 2011. Rapport d'évaluation des bénéficiaires du PNDDR. Kinshasa.

Kabanga, J., 2008. Rapport final d'exécution du projet ; tome 1. Kinshasa, Projet d'appui à la réinsertion économique durable des démobilisés en RDC, BIT.

Lemasle, N., 2011. Les associations de combattants démobilisés en République démocratique du Congo : dynamiques locales et synergies internes (Draft). Kinshasa, Banque mondiale. 54 pages.

Ngondo, S., 2010. Rapport de l'étude technique sur l'utilisation du filet de sécurité par les ex-combattants. Kinshasa, audit technique.

OSHD, 2011. Rapport de revue à mi-parcours du projet. Kinshasa, Projet d'appui à la réinsertion socio-économique post-conflit, , avril 2011.

Rackle Edward B., 2006., Rapport final : Évaluation du Programme Désarmement, Sortie et Réinsertion des Enfants Combattants. Kinshasa, Évaluateur Indépendant pour le compte de l'UNICEF.

FAO

FAO, 2011. Rapport narratif des activités PARSAC II, mai à août 2011. Kinshasa, Extension de la phase II du PNDDR ; Projet de renforcement des capacités techniques et matérielles des regroupements d'ex-combattants et des membres des communautés d'accueil.

Gouvernement de la République du Congo

Accord global et inclusif de Pretoria. Document consulté le 7 septembre 2011. (En ligne) http://www.congonline.com/DI/documents/Accord_global_et_inclusif_de_Pretoria_17122002_signed.htm

CONADER, 2006. Manuel de procédures administratives, comptables et financières de la CONADER. Kinshasa, MDNDAC.

CONADER, 2007. Rapport final 2007. Kinshasa, Ministère de la Défense nationale, Réintégration, Démobilisation et Anciens combattants.

Convention entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo représenté par l'Unité d'exécution du Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion, et le Fonds des Nations unies pour l'enfance, mai 2009, 73 pages.

Gouvernement de la République démocratique du Congo 2008, PNDDR, Kinshasa.

Ministère de la défense nationale, démobilisation et

anciens combattants, 2005. Plan stratégique national pour l'intégration des forces armées. Kinshasa, Gouvernement de la République démocratique du Congo.

Ministère de la Défense nationale, Réintégration, Démobilisation et Anciens combattants, (2003). Rapport général de l'atelier national de renforcement des capacités et de restitution des résultats et leçons apprises des expériences pilotes de démobilisation et de réintégration des groupes vulnérables en RDC. Kinshasa, MDNDAC, avec l'appui du BIT.

Ordonnance N° 07/057 du 14 juillet 2007 portant création, organisation et fonctionnement de l'unité d'exécution du Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion, en sigle « UE-PNDDR », 7 pages

Structure militaire d'intégration, 2006. Rapports de la SMI, période du 22 août au 30 décembre 2006. Kinshasa, MDNDAC.

Structure militaire d'intégration, 2011. Rapport d'évaluation du PNDDR. Kinshasa, MDNDAC.

UE-PNDDR, 2008. Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion, Cadre opérationnel pour la prévention, le retrait et la prise en charge des enfants associés aux forces et groupes armés. Kinshasa, MDNDAC.

UE-PNDDR, 2008. Manuel d'exécution du programme. Kinshasa, MDNDAC.

UE-PNDDR, 2008. Manuel d'exécution du programme. Kinshasa, IDA et Fonds Africain de Développement. 51 pages.

UE-PNDDR, 2009. Atelier d'assistance aux blessés de guerre. Compte-rendu d'atelier, 17-18 juillet 2009, Kinshasa, UE-PNDDR et Cassiopée.

UE-PNDDR, 2009. Rapport couvrant la période du 1^{er} mai au 30 juin 2009, Rapport résiduel Projet de Renforcement des capacités de suivi de proximité des activités DDR Enfants. Kinshasa.

UE-PNDDR, 2009. Rapport d'activités couvrant la période du 1^{er} février au 30 juin 2009 - Projet d'appui à la campagne Zéro Enfants associés aux forces et groupes armés Kinshasa, exécuté par l'UE-PNDDR– Financé par l'UNICEF.

UE-PNDDR, 2009. Rapport de mise en œuvre de la composante « Désarmement et démobilisation - Phase de la relance du PNDDR » (Déc. 2009). Kinshasa, MDNDAC.

UE-PNDDR, 2009. Rapport semestriel juillet-décembre. Kinshasa, MDNDAC.

UE-PNDDR, 2010. Rapport annuel 2010. Kinshasa, MDNDAC.

Institute for Security Studies

Challenges of Peace Implementation: the UN Mission in the Democratic Republic of Congo. Consulté le 10 septembre 2011. (En ligne) <http://www.iss.co.za/pubs/Books/CoPBookMay04/Contents.htm>

MDRP

Multi-country Demobilization and Reintegration Program: End of Program Evaluation, Final Report, Oslo, Juin 2010, consultable à http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_ReportFinalScanteam.pdf

Multi-Country Demobilization and Reintegration Program Final Report Overview of Program Achievements, July 2010, consultable à http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_Final_Report.pdf

Mise à jour, DDR en République démocratique du Congo, Banque mondiale, septembre 2009, http://www.mdrp.org/PDFs/DRC_Program_Update_fn.pdf

MDRP Democratic Republic of Congo Activities at a Glance, <http://www.mdrp.org/drc.htm>

MRDP Fact Sheet: Democratic Republic of Congo, March 2009, http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_DRC_FS_0309.pdf

MDRP - Nouvelles de la RDC, Juin 2008, N° 1, http://www.mdrp.org/PDFs/DRC_Newsletter_0608_fn.pdf

Sondage sur la réinsertion des ex-combattants - République démocratique du Congo, Janvier - Mai 2007, conduit par le MDRP/la Banque mondiale avec l'appui de la CONADER, consulté à http://www.mdrp.org/PDFs/Reins_Report_DRC_051707.pdf

République du Congo : Que se passe-t-il à l'est ? Un entretien avec Phil Maughan, A&N, N° 2, 14 janvier 2009, consulté à http://www.mdrp.org/PDFs/N&N_02_09_fn.pdf

PNUD

PNUD, 2010. CRRP – Community Recovery and Reintegration Program. Kinshasa, PNUD.

UNICEF

UNICEF, 2005. Rapport Final d'activités, « Projet d'appui au développement et à la mise en œuvre du programme national de prévention, démobilisation et réinsertion des enfants associés aux groupes armés en République démocratique du Congo ». Kinshasa, UNICEF et MDRP.

UNICEF, 2011. Rapport final Projet pour la prévention du recrutement, l'encadrement transitoire et la réinsertion socio économique des enfants impliqués dans les conflits armés en République démocratique du Congo. Kinshasa, BA: SC/2009/0446.

UNICEF, UE-PNDDR, Banque mondiale et CAFES, 2010. Rapport de mission conjointe, Rapport de la mission, suivi des activités DDR enfants, mars à mai 2010. Kinshasa. 37 pages

UNICEF, UE-PNDDR, Banque mondiale et CAFES, 2010. Rapport de la mission, suivi des activités DDR enfants. Mission conjointe, Kinshasa.

Site internet

Accord global et inclusif de Pretoria. Document consulté le 7 septembre 2011. (En ligne), http://www.congonline.com/DI/documents/Accord_global_et_inclusif_de_Pretoria_17122002_signed.htm

Principes du Cap concernant la prévention du recrutement d'enfants dans les forces armées, la démobilisation et la réinsertion sociale des enfants soldats en Afrique. Consulté le 8 septembre 2011. (En ligne) <http://www.aidh.org/DE/Images/1997-Princi-Cap.pdf>

Enfant associée à une force ou à un groupe armé. Principes de Paris, 2007. Consulté le 14 septembre 2011. (En ligne) <http://www.unicef.org/french/protection/files/ParisPrincipesFrench310107.pdf>

**TDRP – Programme transitionnel de démobilisation
et réintégration**

Rapports trimestriels (en anglais)

- TDRP - Avril - June 2011 (8)
- TDRP - Jan- March 2011 (7)
- TDRP - Oct - Dec. 2010 (6)

- TDRP - Jul - Sept. 2010 (5)
- TDRP - April - June 2010 (4)
- TDRP - Jan - March 2010 (3)
- TDRP - Oct - Dec. 2009 (2)
- TDRP - Jul - Sept. 2009 (1)

