

Résolution

1325

en République démocratique du Congo.
Plans d'Action Nationaux et évaluation des
organisations de femmes

iker zirion landaluze

Cette publication a été faite dans le cadre du projet *Recursos especializados para un apoyo estratégico a defensoras de derechos humanos en países en conflicto, posconflicto y tensión*. PRO-2020K30025.

Financé par e-Lankidetzeta. Agence Basque de Coopération au Développement.



Résolution 1325 en République démocratique du Congo. Plans d'Action Nationaux et évaluation des organisations de femmes

Auteur : iker zirion landaluze

Chapitre dans l'œuvre complète: Mendia Azkue, Irantzu (ed.), *La Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad como herramienta de cooperación internacional. Perspectiva de ONGD vascas y de organizaciones de mujeres en el Sur Global* [Résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité en tant qu'outil de coopération internationale. Perspective des ONGD basques et des organisations de femmes dans les pays du Sud], Hegoa, Bilbao.

2022

Édition:



www.hegoa.ehu.eus

UPV/EHU • Bâtiment Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU • Centre Carlos Santamaría
Elhuyar Plaza 2 • 20018 Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU • Bibliothèque du Campus
Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87

Conception et mise en page : Marra, S.L.
ISBN: 978-84-19425-11-9



Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 Espagne

Ce document est sous licence Creative Commons. Il est librement autorisé de copier, distribuer et communiquer publiquement ce travail tant que la paternité est reconnue et n'est pas utilisé à des fins commerciales. Vous ne pouvez pas modifier, transformer ou générer une œuvre dérivée de cette œuvre.

Licence complète : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Table de matières

I. Introduction	5
2. Deux Plans d'Action Nationaux, une mise en œuvre institutionnelle faible	6
3. Axes de la Résolution 1325 au sein du Plan d'Action National 2 ^{ème} génération	8
3.1. Participation	8
3.2. Prévention	9
3.3. Protection	10
3.4. Relèvement	11
4. Bilan des organisations de femmes congolaises sur la Résolution 1325 et sa mise en œuvre	11
4.1. Connaissance et utilisation	12
4.2. Participation aux Plans d'Action Nationaux	12
4.3. Références juridiques	13
4.4. Rôle de la coopération internationale	14
5. Conclusions et recommandations	15
6. Bibliographie	17

Résolution 1325 en République démocratique du Congo. Plans d'Action Nationaux et évaluation des organisations de femmes

iker zirion landaluze¹

1 Docteur en Etudes Internationales et professeur de Droit international public à l'Université du Pays Basque/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Il est membre de l'Institut Hegoa – Institut d'Etudes sur le Développement et la Coopération Internationale de l'UPV/EHU, et du Groupe de recherche sur la Sécurité Humaine, le Développement Humain Local et la Coopération Internationale (2022-2025) du système universitaire basque (IT434-22). Ses sujets d'intérêt sont : la consolidation de la paix et le genre ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration des ex-combattants ; la justice féministe ; les nouvelles masculinités.

I. Introduction

Ce texte analyse la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les Femmes, la Paix et la Sécurité (R1325) en République démocratique du Congo (RDC) selon deux approches différentes. D’abord, par l’examen détaillé et comparé des deux Plans d’Action Nationaux de la mise en œuvre de la R1325 adoptés à ce jour par le gouvernement (en 2010 et 2020) ; ensuite, à travers les évaluations – recueillies par le biais d’une enquête – de huit organisations de femmes congolaises sur la Résolution, sa mise en œuvre et le rôle de la coopération internationale en la matière.

La RDC vit une situation de conflictualité armée pratiquement ininterrompue depuis près de trois décennies. À partir de l’Accord de Paix Global et Inclusif de 2003, qui a mis fin à la guerre régionale, la communauté internationale a commencé à définir la réalité congolaise comme un « contexte post-conflit ». Cependant, de nombreux éléments indiquent que les conflits armés ne sont pas terminés, nous citons entre autres : la signature d’accords de paix ultérieurs ; la présence encore aujourd’hui de dizaines de groupes armés actifs ; l’insécurité permanente et les victimes de la violence persistante. Ces dernières années, la situation est particulièrement grave dans l’est du pays, près des frontières avec l’Ouganda, le Rwanda et le Burundi, dans les Provinces de l’Ituri, du Maniema, du Tanganyika, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. En fait, les provinces de l’Ituri et du Nord-Kivu sont entrées en état de siège en mai 2021, par décision gouvernementale, afin de mettre fin aux conflits armés et à la violence dans ces deux Provinces².

Ce contexte freine davantage la mise en œuvre de la R1325 qui, depuis le début, a été lente et compliquée. Cette étude entend, précisément, apporter quelques idées et recommandations sur le rôle que la coopération internationale peut jouer pour contribuer à cette mise en œuvre. Pour cela, et du point de vue méthodologique, le texte s’appuie non seulement sur une analyse documentaire, mais aussi sur les voix des organisations locales de femmes congolaises qui œuvrent au quotidien pour promouvoir la Résolution, sont conscientes de son potentiel et de ses points faibles, et sont en mesure de faire des propositions visant à l’améliorer. Leurs évaluations ont été recueillies au moyen d’enquêtes en ligne, réalisées entre septembre et novembre 2021. Les organisations participantes sont : *Synergie de Femmes pour les Victimes des Violences Sexuelles* (SFVS) ; *Dynamique des Femmes pour la Bonne Gouvernance* (DYFEGOU) ; *Action de Protection Mère et Enfants* (APMEasbl) ; *Coalition des Femmes pour la Paix et le Développement* (CFPD) ; *Commission Nationale des Femmes Entrepreneures* (CNFE) ; *International Center for Peace and Environment Protection* (ICPEP) ; *Groupe d’Associations de Défense des Droits de l’Homme et de la Paix* (GADHOP) ; et *la Ligue pour la Solidarité Congolaise* (LSC)³.

- 2 Ceci signifie un régime juridique spécial où les autorités civiles ont été remplacées par des autorités militaires. L’état de siège a été décrété par le Président de la République, Félix Tshisekedi, le 6 mai 2021, et depuis, le Parlement le renouvelle tous les 15 jours. Dans cette situation, c’est l’armée et non la police qui assure la sécurité ; les libertés publiques peuvent être restreintes (droit de réunion, de circulation des personnes, inviolabilité du domicile), et la compétence des juridictions militaires est étendue, lesquelles peuvent prendre connaissance des délits commis par des civils.
- 3 Je remercie ces organisations de leur aimable participation à cette étude. De plus, cela n’aurait pas été possible sans la collaboration de Justine Masika, Présidente de la coalition d’ONG *Synergie de Femmes pour les Victimes des Violences Sexuelles*, basée à Goma, Nord-Kivu, que je remercie particulièrement de son soutien.

2. Deux Plans d'Action Nationaux, une mise en œuvre institutionnelle faible

Le gouvernement de la RDC a approuvé deux Plans d'Action Nationaux (PAN) basés sur la Résolution 1325. Le premier, adopté en 2010 et qui n'avait pas de calendrier défini, a été remplacé en 2020 par le Plan d'Action National 2020-2023 (dit PAN 2^{ème} génération). Les deux documents ont été approuvés par le gouvernement⁴ sans débat au Parlement, ce qui a limité à la fois leur légitimité démocratique et un engagement général pour leur mise en œuvre, dans la mesure où on les identifie davantage à une initiative gouvernementale qu'à une politique d'État. De plus, ce mode d'adoption permet que les plans puissent être modifiés ou ignorés au gré du gouvernement, d'autant plus qu'ils ne comportent pas – et c'est le cas en RDC – de mécanismes de suivi et d'évaluation clairs et bien définis.

Le processus d'élaboration du PAN 2010 a inclus la participation de certains acteurs-clés, parmi eux, la société civile (bien que de manière limitée)⁵, et a été supervisé par un cabinet conseil spécialisé en genre (Gouvernement de la RDC, 2010). Le Plan prévoyait une dotation budgétaire initiale de près de 60 millions de dollars, allouée à dix axes d'intervention désignés comme « composantes thématiques »⁶. Chaque axe comprenait des objectifs, des stratégies, des activités, des résultats, des sources de vérification et un budget. Toutefois, les institutions et/ou personnes responsables de leur exécution n'ont pas été identifiées, ce qui a conditionné leur mise en œuvre.

Pour son suivi et son évaluation, des Comités de Pilotage National, Provinciaux et Locaux ont été prévus, au sein desquels devaient être représentés les administrations concernées ; les parlements nationaux et provinciaux dans le cas du Comité National et des Comités Provinciaux ; la société civile ; les autorités religieuses et traditionnelles ; et les partenaires dans le domaine du développement. Cependant, les prévisions relatives à ces trois Comités de Pilotage au sein du PAN étaient très réduites, notamment concernant leurs fonctions et leurs responsabilités⁷.

Ce premier PAN était lié à la politique de décentralisation du pays – basée sur la Loi Organique de Décentralisation adoptée en 2008 – et qui prévoyait le transfert progressif des pouvoirs administratifs et financiers du Gouvernement central vers les Provinces et Entités Territoriales Décentralisées (ETD), c'est-à-dire les villes, les communes, les secteurs et les chefferies (zirion, 2018). C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'engagement de mettre en place des Plans Régionaux et Locaux de Développement dans l'ensemble du pays qu'on s'est efforcé de connecter à la mise en œuvre de la R1325. Comme le soulignait Bijou Mushitu Kat, Ministre du Genre, de la Famille et de l'Enfant

4 La coordination était assurée par le Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, mais d'autres ministères ont participé à son élaboration et à son application : Plan ; Budget ; Finances ; Affaires Sociales ; Affaires Etrangères et Coopération Internationale ; Santé Publique ; Éducation ; Coopération Régionale ; Intérieur et Défense ; et Justice et Droits Humains (Gouvernement de la RDC, 2010 : 16-17).

5 La société civile était représentée par trois structures : *le Cadre Permanent de Concertation de la Femme Congolaise (CAFECO)*, *le Centre Juridique Résolution 1325 (CJR1325)* et *le Réseau des Femmes Anciens Ministres et Parlementaires (REFAMP)*.

6 Les 10 axes d'intervention étaient les suivants : paix ; sécurité ; VIH SIDA ; violences sexuelles basées sur le genre ; promotion et protection des droits de la femme ; participation politique ; consolidation de l'État de droit ; coopération régionale et internationale ; recherches et études dans le domaine de la paix et de la sécurité ; et le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre.

7 Celles-ci ont été précisées trois ans plus tard par l'Arrêté ministériel n° 008/CAB/MIN. GEFAE/GIBI/13, du 05 juin 2013, portant création, organisation et fonctionnement du Comité de Pilotage National, Provincial et Local en RDC de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les Femmes, la Paix et la Sécurité.

en 2015, l'objectif était de concrétiser les Résolutions 1325 et 1820 du CSNU « dans notre vie concrète de tous les jours, là où nous vivons » (Gouvernement de la RDC, 2015 : 11) et, pour cela, la participation des femmes à la prise de décision au niveau local doit être au centre des débats et du discours.

Le PAN 2010 a connu une mise en œuvre inadéquate pendant la période où il était en vigueur (2010-2019). Entre autres, le PAN 2^{ème} génération qui l'a remplacé reconnaît les raisons suivantes : la faible connaissance par la société ; la faible appropriation de la part du gouvernement qui l'a approuvé et qui était responsable de son exécution ; peu d'avancées en matière de résultats attendus⁸ ; et le faible soutien des différents partenaires du PAN. D'autres raisons de cet échec étaient le non-respect de la prévision budgétaire (la dotation économique réelle était inférieure à celle initialement établie), et le retard dans la création des Comités de Pilotage, et leur rôle réduit surtout aux niveaux national et provincial (Gouvernement de la RDC, 2020 : 20).

Comme le souligne Sanam Naragui Anderlini (2011 : 32-35), la vulgarisation d'un PAN et sa mise en œuvre au niveau local, où les femmes subissent la plupart des effets directs des conflits armés, est aussi importante que son élaboration. De plus, c'est précisément dans cette sphère locale que les femmes peuvent se sentir les plus éloignées de la Résolution et de ses propositions (Wright, 2015). En RDC, le souci de décentralisation aussi bien que la prévision du premier PAN de créer des Comités Locaux de Pilotage, ont permis à la société civile locale de combler le vide des administrations publiques grâce à leur travail au sein desdits comités. Ainsi, Justine Masika explique que, dans certains contextes locaux du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, des plans d'action locaux ont été réalisés – généralement à travers des ateliers participatifs et inclusifs – et se sont déroulés grâce à l'initiative d'organisations de femmes. Grande était la volonté de travailler de ces organisations – poursuit Masika – et le plus grand défi était de susciter l'intérêt des autorités locales sur cette question, en particulier des chefs coutumiers qui ont une grande influence sur la population civile, surtout dans les zones rurales⁹.

Les Nations Unies recommandent que les Plans d'Action Nationaux soient renouvelés tous les quatre ans. Cependant, en RDC, le premier PAN fut maintenu en vigueur pendant une durée plus de deux fois plus longue. Béatrice Lomeya Atilite, responsable du Ministère du Genre, Famille et Enfant, cite parmi les raisons de ce retard le besoin d'adapter son contenu aux différentes exigences telles que : les résolutions ultérieures du Conseil de Sécurité¹⁰ ; les instruments juridiques internationaux et régionaux en la matière¹¹ ; les lois nationales congolaises ; le contexte politique, économique et social en RDC ; ou le processus de décentralisation du pays (Gouvernement de la RDC, 2020 : 10).

Lorsque le PAN 2^{ème} génération a été approuvé, plusieurs des difficultés rencontrées par le plan précédent subsistaient, en particulier dans les domaines politique, technique et financier. Cela dit, certaines avancées peuvent aussi être soulignées dans ce nouveau document, notamment (ibid. : 22-30).

8 Parmi ces résultats réduits, le PAN 2^{ème} génération en indique trois : la faible participation des femmes aux tables de négociation et aux instances de prise de décisions ; la persistance des violences sexuelles et autres violations des droits des femmes ; et la très faible présence des femmes au sein des instances de commandements dans l'Armée et la Police ainsi que dans les autres services de sécurité (Gouvernement de la RDC, 2020 : 20).

9 Entretien personnel, cité dans zircon (2018 : 258).

10 Entre autres, la Résolution 2250 (2015) sur les Jeunes, la Paix et la Sécurité.

11 Entre autres, les Objectifs de développement durable des Nations Unies ; les lignes directrices du cadre continental de l'Union Africaine sur l'Agenda FPS ; L'Agenda 2063 de l'Union Africaine pour une croissance inclusive et un développement durable ; ou le New Deal pour les États Fragiles, adopté en 2011 à Busan (Corée du Sud).

- Les instruments de suivi et d'évaluation ont été renforcés à travers un mécanisme national de coordination qui s'appuie sur trois éléments : 1) les Comités de Pilotage National, Provinciaux et Locaux déjà existants, chargés de l'orientation politique et de la validation du PAN ; 2) les Secrétariats National, Provinciaux et Locaux de la R1325 qui constituent les organes de gestion ordinaire de la mise en œuvre du PAN ; et 3) le *Trust Fund* 1325, chargé d'obtenir le financement pour la mise en œuvre de la R1325¹².
- Une analyse intersectionnelle a été introduite, étant absente du premier PAN et n'étant présente que timidement dans les documents officiels ultérieurs. Le deuxième PAN assume ainsi que l'inégalité partagée par toutes les femmes congolaises peut être accrue par d'autres variables (ethnie, âge, milieu rural ou urbain, religion, appartenance politique, etc.). Le PAN 2^{ème} génération fait expressément référence aux préoccupations spécifiques des « femmes vulnérables » (comprenant les femmes autochtones ou vivant avec handicap) et des femmes rurales. De même, les références aux « petites filles, adolescentes et jeunes femmes » abondent, reflétant la volonté de ce PAN 2^{ème} génération d'inclure les principes de la Résolution 2250 (2015) sur la Jeunesse, la Paix et la Sécurité.
- Les dix composantes thématiques prévues dans le premier PAN ont été remplacées par les quatre axes d'intervention identifiés comme prioritaires dans l'Agenda FPS, à savoir la participation, la prévention, la protection et le relèvement. Ces axes sont développés à travers onze objectifs spécifiques et, dans certains cas, avec un plus grand niveau de précision que le PAN précédent. Aussi, chaque objectif spécifique est accompagné de résultats, d'indicateurs, d'activités et – c'est une nouveauté – d'acteurs responsables.

3. Axes de la Résolution 1325 au sein du Plan d'Action National 2^{ème} génération

3.1. Participation

Cet axe vise à augmenter le nombre de femmes dans les instances de prise de décisions, les négociations de paix ainsi que tout autre mécanisme ayant une incidence sur la paix et la sécurité. Le PAN en vigueur en RDC comporte pour cet axe les objectifs spécifiques 1 et 2 :

- 1) Accroître de 20% le taux de la participation de femmes et jeunes femmes au sein des institutions et mécanismes locaux, provinciaux, nationaux, régionaux et internationaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ainsi que dans les services de sécurité.
- 2) Accroître de 20% le taux de participation de femmes et jeunes femmes dans les instances décisionnelles des institutions socio-politiques et économiques, publiques et privés.

Comme je l'ai souligné, la faible participation des femmes aux tables de négociation, au sein des espaces de décision et aux postes de commandement dans l'Armée, la Police et les autres services de sécurité constituait l'un des points faibles identifiés lors de la mise en œuvre du premier PAN. Dans le cas

12 Le *Trust Fund* 1325 est géré par le Secrétariat National, sous la supervision de ONU Femmes.

des négociations de paix, le deuxième PAN prévoit des actions des plaidoyers auprès des institutions responsables en vue d'obtenir des engagements sur la représentation des femmes. Concernant les espaces de décision sociopolitiques et économiques, le plan actuel indique que cette représentation devrait augmenter « en nombre et en qualité » tant pour les mandats électifs que nominatifs.

De même, ces objectifs traduisent la conviction des organisations de femmes, mais aussi de plus en plus des gouvernements (national et provinciaux), de l'importance de la participation des femmes à la gestion des affaires communes et aux espaces publics de décision. Ainsi, le gouvernement part du principe que les processus de démocratisation des institutions politiques, de redressement économique et de consolidation de la paix doivent viser à renforcer la situation des femmes et à éviter un éventuel retour au statu quo de l'inégalité entre les sexes d'avant le conflit armé.

3.2. Prévention

Dans le deuxième PAN, cet axe vise à prévenir toutes les violations des droits des femmes, des jeunes femmes et des petites filles pendant et après les conflits armés, sur la base des objectifs spécifiques 3, 4, 5, 6 et 7 :

- 3) Vulgariser les instruments juridiques de promotion de la participation de la femme à la gouvernance politique et publique¹³, ainsi que le PAN 2^{ème} génération lui-même. Cet objectif vise à répondre à un autre point faible identifié : le peu de connaissance de ces documents au sein de la population¹⁴.
- 4) Mettre en place des mécanismes communautaires d'alerte précoce des conflits et de résolution pacifique des conflits et, à cette fin, créer des systèmes de surveillance des violations des droits des femmes, les former en tant que médiatrices et les inclure dans les processus de résolution des conflits.
- 5) Réduire le taux d'enrôlement des enfants-soldats (jeunes filles et garçons) au sein des groupes armés, notamment dans l'est du pays, et soutenir les personnes vivant avec handicap de guerre par suite des conflits, notamment les jeunes.
- 6) Accroître le taux de participation des femmes dans les instances de décision au sein des services de sécurité (Armée, Police et Justice), où leur présence est réduite¹⁵, comme « gage de sécurité pour prévenir les violations des droits des femmes »¹⁶.

13 Parmi les instruments juridiques à divulguer, outre la R1325, figurent la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; et le Protocole de l'Union Africaine à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, mieux connu sous le nom de Protocole de Maputo.

14 Le plan mentionne spécifiquement, d'une part, les leaders politiques, religieux et coutumiers et, d'autre part, les femmes vivant avec handicap, les femmes autochtones et les petites filles (Gouvernement de la RDC, 2020 : 33).

15 Le PAN 2^{ème} génération indique qu'en 2018, seulement 2,8 %, 6,7 % et 19,46 % des postes de commandement dans l'armée, la police et la justice respectivement, étaient occupés par des femmes.

16 Il faut nuancer cette affirmation : il est évident que, outre la nécessaire augmentation des femmes dans les postes à responsabilité, les institutions sécuritaires et judiciaires ont besoin de changements structurels plus profonds pour répondre à cet objectif de prévention.

- 7) Renforcer le contrôle et réduire la circulation des armes légères et de petit calibre, dont les victimes sont majoritairement des femmes et des petites filles, lorsqu'elles effectuent des activités quotidiennes de recherche de nourriture, d'eau et de bois de chauffage.

Dans la formulation des objectifs spécifiques de l'axe de prévention, les références à des pourcentages ou à des résultats précis qui apparaissaient pour l'axe précédent, disparaissent. De plus, les résultats attendus liés à ces objectifs sont identifiés de manière trop générique ou floue, ce qui rend difficile le suivi et l'évaluation¹⁷.

3.3. Protection

Selon le deuxième PAN, cet axe vise à assurer aux femmes, aux jeunes femmes, aux enfants et aux autres personnes vulnérables la protection de leurs droits pendant et après les conflits armés, à travers les objectifs spécifiques 8 et 9:

- 8) Assurer le respect des droits des femmes, des adolescentes et jeunes femmes ainsi que d'autres personnes vulnérables et marginalisées (personnes vivant avec handicap, autochtones, réfugiées, déplacées, etc.). A cet effet, le PAN prévoit de renforcer les capacités du personnel judiciaire (magistrats, greffiers, huissiers, avocats), ainsi que des policiers et militaires et du personnel pénitentiaire ; poursuivre l'installation de tribunaux dans tout le pays ; réhabiliter ou construire des centres pénitenciers, des cachots et des prisons en tenant compte des besoins sexospécifiques des hommes et des femmes ; poursuivre l'installation de la Police de proximité sur l'ensemble du pays ; mettre en place les mécanismes de la justice transitionnelle ; et, enfin, sensibiliser toutes les femmes sur leurs droits.
- 9) Lutter contre l'impunité face aux violences sexuelles et autres violations des droits des femmes, des adolescentes, jeunes femmes et des petites filles pendant et après les conflits armés. Le PAN 2^{ème} génération reconnaît le grand défi de rendre justice et d'accorder des réparations aux victimes de violences sexuelles qui constituent l'une des violations les plus fréquentes des droits des femmes et dont le degré d'impunité est l'un des plus élevés. Pour la combattre, il prévoit de juger et de condamner les auteurs, et de doter les tribunaux de moyens humains et matériels adéquats¹⁸.

Dans la formulation de ces deux objectifs, à nouveau, les résultats attendus sont exprimés de manière générique et les activités prévues se limitent au plaidoyer politique et à la sensibilisation (Gouvernement de la RDC, 2020: 37-40). De même, bien qu'il soit fait référence à la réparation des victimes de violences sexuelles, rien n'est développé à ce sujet ni dans cet axe ni, comme nous le verrons, dans le suivant (« relèvement »). Cela représente une lacune particulièrement grave, compte tenu de la nécessité d'une réhabilitation des victimes dans toute leur dignité, ce qui inclut

17 Par exemple, avec des expressions telles que « le taux de filles dans les groupes armés est réduit », « le nombre de femmes officiers dans l'armée, la police et les autres services de sécurité a augmenté » ou « la circulation des armes légères est réduite » (Gouvernement de la RDC, 2020 : 35-37).

18 Le gouvernement national reconnaît la nécessité de renforcer les tribunaux locaux sur tout le territoire, en particulier dans les zones de conflit ; et, le cas échéant, créer des tribunaux mixtes (nationaux-internationaux) en RDC pour rapprocher les victimes de la justice internationale (ibid., 2015 : 33).

leur rétablissement physique, psychosocial et socio-économique, questions qui ne sont pas incluses comme elles le méritent dans le PAN actuel.

3.4. Relèvement

Le PAN 2^{ème} génération reconnaît que les défis en termes de reconstruction sont énormes et qu'il s'agit de processus traditionnellement réservés à l'élite masculine. Cependant, la promotion de l'autonomisation des femmes, des jeunes femmes et des adolescentes contribue à court terme – poursuit ce document – à restaurer la stabilité, le progrès socio-économique et une paix durable. Pour cela, les deux derniers objectifs spécifiques 10 et 11 sont prévus, dont le contenu est le suivant :

- 10) Intégrer la dimension genre dans la gestion et la résolution pacifique des conflits, notamment dans les programmes de développement post-conflit afin que soient pris en charge les besoins spécifiques des personnes qui, malgré le fait qu'elles soient généralement les principales victimes du conflit, ne sont pas prises en compte. Le PAN identifie les femmes jeunes et les adolescents-es, et les groupes marginalisés (par exemple, les personnes vivant avec handicap et les femmes autochtones).
- 11) Assurer l'autonomisation socio-économique des femmes, des jeunes femmes et des adolescentes, étant « la voie la plus sûre vers l'égalité, l'éradication de la pauvreté et une croissance économique inclusive ». Le PAN souligne que l'énorme contribution des femmes à l'économie se produit dans tous les domaines : dans les entreprises ou les exploitations agricoles, en tant qu'entrepreneures ou employés, et même à travers le travail non rémunéré à la maison. Pour cette raison – il est souligné – il est nécessaire de donner aux jeunes femmes et aux adolescentes la chance de se réengager dans le système éducatif et la formation professionnelle pour accroître leurs compétences, et de recevoir des prêts économiques qui leur permettent d'augmenter leurs revenus par le commerce, l'agriculture ou d'autres activités génératrices des revenus.

Dans la formulation de ce dernier axe, le niveau de précision des objectifs et des résultats est à nouveau très bas, ce qui rend difficile le suivi et l'évaluation.

4. Bilan des organisations de femmes congolaises sur la Résolution 1325 et sa mise en œuvre

Bien que d'approches différentes, toutes les organisations de femmes congolaises participant à cette étude partagent l'objectif de défense et de promotion des droits humains et, en particulier, des droits des femmes. Cela implique que la lutte contre les violences basées sur le genre et l'impunité, l'accompagnement des femmes victimes de violences, l'autonomie et le leadership féminin dans la sphère publique se rejoignent. De même, et compte tenu du contexte dans lequel elles travaillent, la grande majorité a pour priorité la construction de la paix. En plus de ces domaines d'action communs il y en a d'autres qui diffèrent pour chaque organisation : l'environnement, la gouvernance et la démocratie, l'antimilitarisme, les droits de l'enfant ou la lutte contre la pauvreté.

Sur les huit organisations participant à cette étude, la plupart (5) travaillent à un niveau national, dans une moindre mesure, au niveau régional (2) et seulement un cas au niveau local (1). Presque toutes ont été en rapport avec la coopération internationale (7), principalement avec la coopération européenne, et nombre d'entre elles (6) avec la coopération basque.

4.1. Connaissance et utilisation

Toutes les organisations participantes déclarent connaître «assez» (6) ou «bien» (2) la R1325 ; de même, elles l'utilisent dans les projets qu'elles déploient « assez fréquemment » (3) ou « toujours » (5). En effet, toutes considèrent qu'il s'agit d'un outil de travail « assez utile » (2) ou « très utile » (6) pour leur travail.

Les organisations de femmes mènent des activités qui s'inscrivent dans les quatre axes de l'Agenda FPS : le plus souvent dans la « prévention de la violence à l'égard des femmes » (7), suivie par la « promotion de la participation des femmes » (6) et la « protection des femmes contre la violence » (6), ainsi que « le relèvement et la réparation des femmes qui ont subi des violences » (5). Deux organisations y ajoutent respectivement « l'accès à la justice » et « la lutte contre les inégalités sociales ».

En approfondissant l'analyse des connaissances et du contenu de la R1325, les organisations montrent un niveau élevé de consensus. La grande majorité la connaît suffisamment bien pour pouvoir l'utiliser dans son travail (6), partage l'approche de la paix et de la sécurité contenue dans la Résolution (7) et reconnaît qu'elle transforme les relations de genre (7). En fait, presque toutes (7) ont des attentes positives concernant la résolution.

Pour la plupart des organisations, la R1325 est devenue le principal outil de travail sur les questions de genre, paix et sécurité (6). En effet, dans une large mesure, elles considèrent que cette Résolution renforce leurs actions de plaidoyer auprès des institutions publiques (6) et de la société civile (6) ; qu'elle est étroitement liée à ses priorités (6) et qu'elle les consolide en tant qu'organisation (5).

4.2. Participation aux Plans d'Action Nationaux

En ce qui concerne la participation des organisations de femmes congolaises à l'élaboration des deux Plans d'Action Nationaux (ou aux plans provinciaux ou locaux qui les mettent en œuvre), la plupart la considèrent comme «élevée» (5) ou «très élevée» (1), tandis que deux autres indiquent une participation « nulle » ou « très faible », respectivement. Parmi les actions réalisées, deux se démarquent principalement : la vulgarisation et le plaidoyer politique. D'une part, la plupart des organisations (6) déclarent avoir contribué à la vulgarisation des PAN (y compris leur traduction dans les langues locales) auprès des autorités locales, des organisations de base, de la population en général et des femmes en particulier. D'autre part, elles sont nombreuses (5) à mettre l'accent sur le plaidoyer politique, soit pour le déploiement organique des PAN (création du Secrétariat Provincial ou des Comités de Pilotage chargés de leur suivi), soit pour la mise en place de politiques publiques au niveau national (intégration de la R1325 dans les Plans de Développement Local) et international (échange d'expériences pour l'élaboration du PAN dans d'autres pays, comme à Madagascar par exemple).

Concernant la mise en œuvre des Plans d'Action Nationaux, les organisations indiquent un soutien similaire de la part des différentes administrations publiques congolaises, qu'elles soient nationales (6), régionales (5) ou locales (5). L'une des organisations se montre néanmoins particulièrement critique et répond qu'aucune de ces administrations n'est véritablement impliquée dans la mise en œuvre des Plans.

4.3. Références juridiques

Concernant les références juridiques des organisations des femmes en RDC en matière de genre, paix et sécurité, elles mentionnent toutes qu'en plus de la R1325, elles utilisent d'autres instruments juridiques (internationaux, régionaux ou nationaux) liés à cette question (voir tableau 1).

Tableau 1. Références juridiques en matière de genre, paix et sécurité pour les organisations féminines congolaises¹⁹
Instruments internationaux
Résolution 1325 (8) Autres résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies (6) ²⁰ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (4) Déclaration et Plate-forme d'Action de Beijing (1)
Instruments régionaux (africains)
Protocole de l'Union Africaine à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo) (2) Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération dans la région des Grands Lacs (2) Déclaration de Kampala sur les violences sexuelles basées sur le genre (2) Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1) Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe relatif au genre et au développement (1)
Instruments nationaux
Loi 15/013 sur la Parité (3) Constitution de la RDC (2) Stratégie Nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (1) Code de la Famille (1)

Source : élaboré par l'auteur.

19 Le nombre d'organisations qui mentionnent chaque instrument est indiqué entre parenthèses.

20 Parmi celles-ci, les plus citées sont la Résolution 1820 (2008) sur la violence sexuelle, et la Résolution 2250 (2015) sur la Jeunesse, la Paix et la Sécurité.

4.4. Rôle de la coopération internationale

Si nous portons notre attention sur le bilan que font les organisations des femmes congolaises du travail réalisé par la coopération internationale concernant la mise en œuvre de la R1325, il ressort qu'elles soulignent toutes que ce travail devrait contribuer à améliorer la connaissance et l'utilisation de ladite résolution en RDC. Elles présentent différents arguments, que nous regroupons ici en trois éléments principaux :

- 1) Il reste encore un long chemin à parcourir concernant la participation des femmes au sein des instances de prise de décision, la prévention et la protection contre les violences et la promotion de leurs droits. Bien qu'elles reconnaissent que la tâche principale revient aux pouvoirs publics et aux organisations du pays, elles considèrent que le soutien de la coopération internationale est essentiel.
- 2) Le fossé entre l'égalité formelle et l'égalité réelle est évident, c'est-à-dire la distance qui sépare encore la reconnaissance de l'égalité dans les instruments juridiques et le reflet de celle-ci dans le quotidien des femmes. Elles signalent à cet effet que, comme pour d'autres dispositions sur l'égalité présentes dans la Constitution du pays ou dans la Loi sur la parité, le gouvernement a incorporé la R1325 à travers deux Plans d'Action Nationaux, mais sans y attribuer de budget suffisant ni une mise en œuvre adéquate. La critique à la manque d'implication des pouvoirs publics nationaux est claire et partagée : « ils adhèrent à ces instruments sans en connaître le contenu », dénonce une organisation²¹. C'est précisément là où elles estiment que la coopération internationale joue un rôle important, car elle « fait réfléchir » les différentes administrations sur cette question, notamment au niveau national.
- 3) Tenant compte des difficultés telles que le manque de volonté politique et de moyens déployés par les administrations publiques congolaises, les organisations de femmes considèrent que la mise en œuvre de la R1325 réclame des moyens matériels, humains et économiques qu'il est actuellement impossible d'obtenir sans l'appui de la coopération internationale.

Concernant la manière dont la coopération internationale pourrait soutenir l'application de la R1325 en RDC, les organisations de femmes s'accordent sur deux idées principales. En premier lieu, l'impératif de contribuer à la connaissance et à l'appropriation par les femmes, notamment celles « de la base » et des milieux ruraux, de la résolution. Ayant encore beaucoup de travail à faire en termes de vulgarisation, elles proposent des actions concrètes, comme : améliorer les capacités techniques (par exemple, en formant sur le genre dans les projets de coopération internationale) ; traduire le contenu de la Résolution dans les langues locales, d'une manière pédagogique et culturellement appropriée²²; impliquer d'autres acteurs en plus des femmes, dans la vulgarisation et la mise en œuvre, comme les jeunes ou les groupes vulnérables, généralement

21 Cette même opinion est exprimée par Eudoxie Nziavake, représentante de la Marche mondiale des femmes au Nord-Kivu en 2014, en soulignant que le gouvernement congolais n'a aucun problème à ratifier les instruments internationaux, mais sa volonté est plus vague lorsqu'il s'agit d'émettre des mesures précises ou de les exécuter. Entretien personnel, cité dans Zirion (2018 : 257).

22 Plus de 200 langues locales sont parlées en RDC. Parmi elles, seules les langues kikongo, lingala, swahili et tshiluba ont un statut de langue officielle.

exclus de ces processus ; et finalement celle qui est le plus revenue, soutenir financièrement les organisations de femmes locales, pour une plus grande vulgarisation et une meilleure mise en œuvre de la R1325 par la société civile.

En second lieu, elles considèrent que la coopération internationale doit travailler sur le plaidoyer politique, voire la pression auprès des pouvoirs publics de la RDC, afin que ceux-ci remplissent les engagements pris par le pays en matière d'égalité et de l'Agenda FPS. Justine Masika explique qu'en général, les politiciens congolais ne connaissent pas la R1325 et ne portent pas d'intérêt particulier à l'inégalité de genre. Elle affirme par exemple qu'un commentaire récurrent des autorités locales, constituées majoritairement d'hommes, est «ce sont des histoires de femmes », et que ces autorités ne s'intéressent à la mise en œuvre de la R1325 que dans la mesure où des ressources économiques existent²³. L'une des organisations participantes souligne que «la coopération est plus écoutée» et, par conséquent, elle peut devenir un acteur externe de transformation fondamental dans ce processus. C'est pourquoi, rappelle encore Masika, les organisations des femmes espèrent que la coopération internationale continuera « d'accompagner les femmes qui tissent la paix, parce qu'elles ont la capacité d'être les artisanes de la paix »²⁴.

5. Conclusions et recommandations

Un Plan d'Action National de la R1325 est aussi utile que sa mise en œuvre, mais celle-ci reste à ce jour très maigre en République Démocratique du Congo. Cela est dû en partie au manque d'appropriation et de volonté politique des autorités congolaises, qui sont responsables de sa mise en œuvre et qui disposent de capacités et de ressources supérieures à celles des organisations locales.

Le PAN 2^{ème} génération représente une avancée par rapport au Plan précédent dans certains domaines, entre autres : un plus grand alignement de ses axes et objectifs spécifiques sur ceux inclus dans l'Agenda FPS (participation, prévention, protection et relèvement) et la prévision d'instruments de suivi et d'évaluation plus détaillés. Cependant, toute mise en œuvre adéquate et toute évaluation dépendent d'une définition précise des résultats attendus, d'une part, et des indicateurs et des activités à réaliser pour atteindre les onze objectifs spécifiques contenus dans le Plan, d'autre part. Le fait est que ces aspects sont développés de manière très irrégulière et, en général, restent trop génériques ou flous.

Les organisations féminines de la RDC consultées identifient unanimement la R1325 comme un outil de travail clé sur les questions de genre, de paix et de sécurité, tant pour le plaidoyer et la pression sur les autorités locales que pour la promotion des droits des femmes auprès de la population. De même, elles identifient d'autres instruments juridiques internationaux, régionaux africains et nationaux pour la défense des droits des femmes comme complémentaires à cette résolution et, par conséquent, tout aussi utiles.

23 Entretien personnel, cité dans zirion (2018 : 258).

24 Entretien avec Justine Masika réalisé par l'ONG basque Alboan :

www.alboan.org/es/actualidad/internacional/justine-masika-synergie-des-femmes-works-to-facilitate-participation

Depuis l'adoption de la R1325 et l'approbation en RDC du premier PAN, ce sont principalement les organisations des femmes congolaises qui ont favorisé sa vulgarisation et son application. A partir de contextes locaux, avec beaucoup de travail, de volonté et de manière participative et inclusive, elles ont comblé les lacunes produites par les pouvoirs publics caractérisés par l'inactivité, les retards et l'insuffisance des financements alloués à la mise en œuvre de cette Résolution.

Les organisations participantes demandent aussi une plus grande implication non seulement des autorités du pays, mais aussi de la coopération internationale. Elles estiment que celle-ci est en mesure de réaliser un travail de vulgarisation de la R1325 pour promouvoir l'égalité en RDC et mener des actions de plaidoyer politique direct auprès des autorités nationales, provinciales et locales et dans les différents domaines de pouvoir (politique, économique, religieux, coutumier, etc.), afin qu'elles assument leurs responsabilités, approfondissent leur connaissance de la R1325, se l'approprient et la soutiennent fortement. Parallèlement, elles considèrent qu'il est essentiel que la coopération internationale s'engage à maintenir son soutien aux organisations de femmes. Dans la mesure où l'Agenda FPS a pris de l'importance au niveau mondial, la coopération internationale a apporté un accompagnement de plus en plus important à ces organisations. Celles-ci considèrent néanmoins qu'il reste beaucoup à faire.

Compte tenu des éléments précédents, plusieurs recommandations sont présentées ci-dessous. En premier lieu, au gouvernement de la RDC et à ses différentes administrations et autorités publiques (politiques, religieuses, coutumières, etc.), il est recommandé de :

- Connaître et de s'approprier le contenu de la R1325, de l'Agenda FPS et du PAN 2^{ème} génération élaboré pour sa mise en œuvre.
- Préciser les résultats, les indicateurs et les activités des onze objectifs spécifiques inclus dans le PAN actuel ; une tâche qui peut être effectuée, par exemple, par les structures nationales identifiées au sein du PAN lui-même pour sa mise en œuvre et son suivi (Comité National de Pilotage et Secrétariat National).
- Lors de l'élaboration du prochain PAN, de définir tous ses éléments (objectifs spécifiques, résultats attendus, indicateurs, activités et acteurs responsables entre autres), de la manière la plus précise possible, afin de faciliter sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation.

En second lieu, à la coopération internationale présente en RDC il est recommandé de:

- Accroître les activités de plaidoyer politique direct auprès des autorités congolaises afin qu'elles améliorent leur connaissance et leur appropriation de la R1325, de l'Agenda FPS et du PAN 2^{ème} génération.
- Connaître en profondeur à la fois la R1325 et l'Agenda FPS ainsi que les autres instruments juridiques internationaux, régionaux africains et nationaux sur le genre, la paix et la sécurité qui sont des références dans le travail des organisations de femmes.
- Consacrer plus de ressources au renforcement des capacités techniques (par exemple, à travers de formations en genre à inclure dans les projets) et financières des organisations de femmes

congolaises, étant donné que, dans la pratique, ce sont elles qui supportent le poids de la mise en œuvre du R1325.

- Appuyer les activités de vulgarisation de la R1325 menées par les organisations de femmes, notamment auprès des populations historiquement exclues : les femmes « de la base » et des milieux ruraux, les jeunes, les groupes vulnérables et les groupes ethniques (qui, par exemple, ne peuvent accéder au contenu du R1325 que s'il est traduit d'une manière culturellement appropriée dans les langues locales).

6. Bibliographie

Anderlini, Sanam Naragui (2011), "Translating Global Agreement into National and Local Commitments", Kuehnast, Kathleen, Chantal de Jonge Oudraat et Helga Hernes (eds.), *Women and war: power and protection in the 21st century*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 19-36.

Gouvernement de la République Démocratique du Congo (2020), *Plan d'Action National pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, sur les Femmes, la Paix et la Sécurité, 2^{ème} génération*, Ministère du Genre, Famille et Enfant, Kinshasa.

– (2015), *Guide Pratique pour l'intégration des Résolutions 1325 et 1820 du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans les Plans de Développement Local en RDC*, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, Kinshasa.

– (2010), *Plan d'Action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies*, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, Kinshasa.

Wright, Hannah (2015), "La 1325: ¿una herramienta útil para las activistas?", *Por la paz*, 25, Institut Català Internacional per la Pau.

zirion landaluze, iker (2018), *Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes. Género, masculinidades y construcción de paz en la República Democrática del Congo*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

– (2017), "Activismo de las mujeres por la paz y la justicia transicional en Kivu Norte y Kivu Sur, República Democrática del Congo", Irantzu Mendia Azkue, Gloria Guzmán Orellana et iker zirion landaluze (eds.), *Mujeres en procesos de Justicia Transicional. El activismo de las organizaciones de mujeres por el derecho a la verdad, la justicia y la reparación*, Instituto hegoa, Bilbao, 271-313.