
CSSF Women, Peace and Security Helpdesk

Service d'appui sur les Femmes, la paix et la sécurité (Gouvernement du Royaume-Uni, fonds consacré aux conflits à la stabilité et à la sécurité)

Examen du Plan d'action national « Femmes, paix et sécurité » de deuxième génération (2020-2023) en République démocratique du Congo

Date de soumission : 13/09/2022

Code d'affectation : WPS015

Équipe de recherche : Clara Magariño et Winnie Tshilobo Matanda

Le « Women Peace and Security Helpdesk », est un service d'appui consacré à la paix et la sécurité des femmes géré par *Saferworld* en partenariat avec *Conciliation Resources*, *GAPS UK*, l'Université de Durham et le *Women International Peace Centre* (WIPC). Il a été créé en décembre 2021 pour renforcer les capacités de politique et programmation du gouvernement britannique dans le domaine de la paix et de la sécurité des femmes, afin d'améliorer l'efficacité de son travail sur les conflits et l'instabilité. Si vous travaillez pour le gouvernement britannique et que vous souhaitez envoyer une demande de mission, veuillez nous envoyer un courriel à wpshelpdesk@saferworld.org.uk. Si vous ne travaillez pas pour le gouvernement britannique mais que vous avez une question concernant le service d'appui (helpdesk) ou ce rapport, veuillez nous envoyer un e-mail à enquiries.wpshelpdesk@saferworld.org.uk.

Public directement visé :

L'Ambassade britannique de Kinshasa, son conseiller en développement social, son équipe politique, son équipe « humanitaire, paix et sécurité », ainsi que la principale équipe FPS. Le public secondaire sera constitué d'ambassades partageant les mêmes idées et travaillant sur la thématique « Femme, paix et sécurité », comme le Canada, la Suède et l'UE, ainsi que ONU Femmes et la MONUSCO, afin d'étayer les plaidoyers, la future programmation et le travail politique nécessaires pour élaborer le prochain PAN et la programmation de soutien à sa mise en œuvre.

Statut de confidentialité : Ce rapport n'est pas confidentiel.



Table des matières

1. Résumé exécutif	4
2. Liste des acronymes et abréviations	7
3. Introduction	8
3.1. Objectifs et portée de l'examen	8
3.2. Méthodologie	8
4. Évaluation générale du PAN-FPS-II	10
4.1. Concernant son contenu et sa structure.....	10
4.2. Concernant ses mécanismes de coordination.....	12
4.3. Concernant la responsabilité et les rapports d'avancement	14
5. Progrès de la mise en œuvre du PAN-FPS-II, principales réalisations et défis	16
5.1. Axe 1 : Inclusion	16
Objectif 1.	16
Objectif 2	17
5.2. Axe 2 : Prévention.....	21
Objectif 3	21
Objectif 4	22
Objectif 5	22
Objectif 6	24
5.3. Axe 3 : Protection.....	25
Objectif 8	25
Objectif 9	27
5.4. Axe 4 : Relèvement.....	28
Objectif 10	28
Objectif 11	28
6. Conclusions et recommandations	30
Conclusions	30
Recommandations	31
7. Bibliographie	34
8. Liste des annexes.....	34

Résumé exécutif

Cet examen porte sur la mise en œuvre du Plan d'action national (PAN) de deuxième génération de la République démocratique du Congo (RD Congo) prévu par la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (RCSNU 1325) sur les femmes, la paix et la sécurité (FPS) en 2019 pour la période 2020-2023 (PAN-FPS-II) au niveau national, ainsi que dans deux provinces cibles, le Nord-Kivu et le Sud-Kivu. L'objectif était d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement par rapport au PAN-FPS-II, de donner un aperçu des mécanismes de coordination, d'identifier les principaux obstacles à la mise en œuvre et de fournir des recommandations. La méthodologie comprend une étude documentaire et des entretiens semi-structurés avec les principales parties prenantes.

Progrès et principales réalisations du PAN-FPS-II

- Pour la première fois, des indicateurs ont été intégrés dans le cadre logique afin de mesurer les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus inscrits dans le PAN-FPS-II ; de plus, un plan opérationnel national et deux plans provinciaux ont été élaborés, avec un budget de mise en œuvre.
- Des mécanismes de coordination nationaux et provinciaux ont été mis en place dans la plupart des provinces (22 sur 26), et deux plans d'action provinciaux (PAP) ont été élaborés, au Nord-Kivu et en Ituri.
- L'inclusion de références aux jeunes femmes, aux femmes vivant avec un handicap, aux femmes réfugiées et aux femmes déplacées indique un début d'application d'une approche intersectionnelle.

Dans l'axe 1. Inclusion :

- En 2022 a été adoptée la toute première législation du pays visant à reconnaître officiellement et à protéger les droits des populations autochtones, ces dernières constituant l'un des groupes spécifiques mentionnés dans le PAN.
- Un ministre des personnes handicapées a été nommé pour la première fois en 2019, et un projet de loi sur la protection et la promotion des droits des personnes vivant avec un handicap a été adopté en 2022. Ce groupe est également l'un des groupes spécifiques mentionnés dans le PAN.
- La dernière réforme de la loi électorale en 2022 encourage les partis politiques à promouvoir les femmes candidates en décrétant une exemption du paiement de la caution si au moins 50 % des listes de candidats dans une circonscription donnée sont des femmes.

Dans l'axe 2. Prévention :

- Une stratégie nationale de mise en œuvre du Programme de démobilisation, désarmement, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS) des ex-combattants a été adoptée en mars 2022, qui fournit un cadre pour les objectifs 5 et 6 du PAN.

Dans l'axe 3. Protection :

- Un plan d'action de la Police nationale congolaise (PNC) en matière de lutte contre les violences sexuelles a été adopté en novembre 2019.

Défis et obstacles à la mise en œuvre du PAN-FPS-II

Concernant la coordination

La plupart des mécanismes de coordination en place ne sont pas vraiment opérationnels. Par exemple, le Comité national de pilotage ne s'est pas réuni depuis l'approbation du PAN. L'agenda FPS touche à de nombreux domaines, comme la participation politique des femmes, la violence sexuelle et sexiste, le désarmement, la démobilisation et la réintégration ou la réforme de la sécurité et de la justice. Cependant, les ministères du genre qui sont en charge de la coordination aux niveaux national et local n'ont pas réussi à mobiliser les ministères et institutions clés impliqués dans tous ces domaines, qui devraient faire partie de la mise en œuvre du PAN.

Concernant la mobilisation des ressources

Malgré l'existence d'un plan opérationnel, le PAN-FPS-II n'a pas été aligné sur le budget national et n'a donc pas été financé. Ce n'est que récemment que le Fonds d'affectation 1325 (Trust Fund 1325) a reçu le premier cycle de financement d'un bailleur de fond international.

Concernant les indicateurs et les moyens de vérification

Certains indicateurs choisis servent à mesurer si une activité donnée a été menée plutôt que si le résultat est atteint. De plus, le cadre logique ne comporte pas de moyens de vérification, et pour la majorité des résultats, ces moyens seraient difficiles à définir, car il n'existe pas de bases de données centralisées collectant ce type d'information de manière systématique.

Concernant la responsabilité et les rapports d'avancement

Bien que le Secrétariat national ait produit deux rapports annuels (2020 et 2021), il ne s'agit pas exactement de rapports d'avancement sur la mise en œuvre du PAN-FPS-II. Ces documents rendent compte de la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies en général, et n'abordent pas tous les objectifs, résultats et indicateurs figurant dans le PAN, ni ne couvrent la période de mise en œuvre (les exemples fournis datent souvent d'années antérieures à la mise en place du PAN-FPS-II).

Recommandations

Sur la responsabilité et les rapports d'avancement

S'assurer que des informations sur les progrès sont collectées pour tous les résultats et indicateurs du PAN-FPS-II, afin de pouvoir responsabiliser la RD Congo vis-à-vis de ses engagements.

Veiller à ce que les données collectées soient ventilées par sexe et par les autres facteurs de diversité mentionnés dans le PAN.

Soutenir les initiatives de collecte de données indépendantes sur la participation des femmes aux postes et mécanismes de prise de décision au-delà de la politique, et s'assurer que ces données alimentent une programmation basée sur des faits.

Appuyer une évaluation externe du PAN-FPS-II avant de s'engager dans l'élaboration d'un plan d'action de troisième génération.

Dans le plan de troisième génération, veiller à inclure des indicateurs et des moyens de vérification SMART (en anglais : specific, mesurable, achievable, relevant and time-bound, c'est-à-dire spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et respectant les délais), et appuyer la collecte de données de référence ainsi qu'un plan de données solide.

Sur la coordination

S'assurer que tous les ministères et départements concernés sont inclus dans le processus de mise en œuvre du PAN-FPS-II et que l'agenda FPS est pleinement intégré dans les politiques et programmes des différents ministères et départements, y compris la stabilisation, la sécurité, la justice ou l'éducation.

Sur le financement

S'assurer que le plan opérationnel est aligné sur le budget national avant d'engager des fonds directs dans le Fonds d'affectation 1325.

Sur l'intersectionnalité

Avant d'engager des fonds dans un programme potentiel de FPS, exiger une analyse de genre qui intègre une approche intersectionnelle, en tenant compte des besoins spécifiques des femmes et des filles vivant avec un handicap, des femmes et des filles autochtones, ainsi que des femmes et des filles réfugiées ou déplacées à l'intérieur du pays

Sur les principales parties prenantes

Soutenir les organisations de défense des droits des femmes, les mouvements de femmes et les organisations de consolidation de la paix travaillant au programme FPS sur le terrain.

Soutenir les initiatives de travail avec les femmes candidates et les candidates potentielles pour les prochaines élections de 2023.

Liste des acronymes et des abréviations

DDR	Démobilisation, désarmement et réintégration
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FCS	Fonds de cohérence pour la stabilisation
FPS	Femmes, paix et sécurité
MONUSCO	Mission de stabilisation de l'Organisation des Nations unies en RD Congo
ONG	Organisations non gouvernementales
ONGI	Organisations non gouvernementales internationales
PAN	Plan d'action national
PAN-FPS-II	Plan d'action national de la RD Congo pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, deuxième génération, adopté en 2019 pour la période 2020-2023.
PAP	Plan d'action provincial
P-DDRCS	Programme de démobilisation, désarmement, relèvement communautaire et stabilisation
PNC	Police nationale congolaise
PSEA	Planification, suivi, évaluation et apprentissage
RCSNU 1325	Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies
RD Congo	République démocratique du Congo
RSLF	Rien Sans Les Femmes
SMART	Spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et dans le respect des délais impartis (en anglais Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound).

Introduction

La République démocratique du Congo (RD Congo) a adopté en 2019 un plan d'action national (PAN) pour mettre en œuvre la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (RCSNU 1325) sur les femmes, la paix et la sécurité (FPS) pour la période 2020-2023. Il est dit de « deuxième génération » car un premier PAN avait été adopté en 2010, et celui-ci ne comportait pas de période spécifique de mise en œuvre.

Objectifs et portée de l'examen

Cette étude porte sur la mise en œuvre du PAN de deuxième génération de la RD Congo selon la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les FPS (ce plan est appelé PAN-FPS-II dans le rapport). La mise en œuvre concerne le niveau national et deux provinces cibles, le Nord-Kivu et le Sud-Kivu¹.

L'objectif de cet examen est (1) d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement de la RD Congo par rapport au PAN-FPS-II ; (2) de fournir une vue d'ensemble des mécanismes de coordination et de suivi actuels du PAN-FPS-II, et des principales parties prenantes travaillant à sa mise en œuvre ; (3) d'identifier les principaux obstacles à la mise en œuvre du PAN-FPS-II ; et (4) de faire des recommandations pour renforcer la mise en œuvre du PAN-FPS-II et élaborer un nouveau plan PAN sur les FPS.

Méthodologie

L'étude a principalement tenté de répondre aux questions suivantes :

1. Dans quelle mesure les mécanismes de coordination et de suivi du PAN-FPS-II ont-ils été mis en place et sont-ils opérationnels aux niveaux national, provincial et territorial ?
2. Dans quelle mesure les objectifs et les résultats attendus figurant dans le PAN-FPS-II sont-ils atteints ? Dans quelle mesure les progrès par rapport à ces résultats sont-ils suivis et mesurés par les structures de coordination et de suivi existantes ?
3. Quels sont les principaux obstacles à la mise en œuvre des activités du PAN-FPS-II aux niveaux national, provincial et territorial ?
4. Quelles sont les principales priorités de plaidoyer pour renforcer la mise en œuvre du PAN-FPS-II aux niveaux national, provincial et territorial ? Et en ce qui concerne l'élaboration du futur PAN sur les FPS ? Quelles sont les principales parties prenantes avec lesquelles l'ambassade du Royaume-Uni à Kinshasa devrait s'engager ?

Afin de répondre à ces questions, l'équipe de recherche a utilisé des méthodes de collecte de données qualitatives. Tout d'abord, une étude documentaire et une analyse des documents essentiels relatifs au PAN-FPS-II ont été réalisées, en ce compris le Plan lui-même et ses annexes (cadre logique et plan opérationnel), le plan d'action de la province

1 À l'origine, l'examen devait également couvrir deux territoires cibles dans ces deux provinces, mais il n'a pas été possible de recueillir suffisamment d'informations au niveau local pour maintenir cette orientation.

du Nord-Kivu (2022-2025), les rapports nationaux sur la mise en œuvre de la RCSNU 1325 et certaines lois et politiques essentielles².

En outre, 18 entretiens individuels semi-structurés ont été menés à distance avec les principales parties prenantes, dont des représentants des principales ambassades en RD Congo, de l'ONU, des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, des institutions gouvernementales de la RD Congo, et des organisations et réseaux de la société civile aux niveaux national, provincial et local³.

2 Pour plus de détails, veuillez consulter l'annexe 1. Liste des documents essentiels de la recherche documentaire.

3 Pour plus de détails, veuillez consulter l'annexe 2. Entretiens avec les principaux informateurs. Les entretiens ont été menés en anglais, en français et en kiswahili, selon la langue de la personne interrogée.

Évaluation générale du PAN-FPS-II

1

Concernant son contenu et sa structure

La RD Congo a adopté en 2019 un tout nouveau Plan d'action national pour mettre en œuvre la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les FPS pour la période 2020-2023. Le PAN-FPS-II contient une section d'introduction et est ensuite divisé en quatre chapitres principaux : (1) le cadre réglementaire et institutionnel du plan d'action aux niveaux international, régional et national ; (2) une réflexion sur les huit années de mise en œuvre du premier plan d'action ; (3) les objectifs spécifiques du plan d'action, compilés sous quatre axes thématiques prioritaires : inclusion, prévention, protection et relèvement ; et (4) les mécanismes de coordination.

Principales réalisations

La RD Congo en est à son deuxième Plan d'action national sur les Femmes, la paix et la sécurité et l'existence-même de ce PAN est considérée comme une réussite par la plupart des acteurs interrogés. Certaines des raisons invoquées sont qu'il a été élaboré de manière plus participative que son prédécesseur, impliquant des acteurs de la société civile et du gouvernement de plusieurs provinces, ou qu'il a été validé par le Conseil des ministres, reconfirmant l'engagement du nouveau président et du gouvernement national envers les FPS (après les élections de 2018).

Certaines organisations de défense des droits des femmes interrogées ont également mentionné que ce deuxième PAN était le résultat du plaidoyer de la société civile. Elles sont particulièrement fières des mesures prises en faveur d'une approche intersectionnelle (le PAN-FPS-II comprend des références spécifiques aux jeunes femmes, aux femmes vivant avec un handicap, aux femmes réfugiées et aux femmes déplacées) et de la possibilité de développer des plans d'action provinciaux (PAP)⁴.

De plus, le plan semble avoir une structure et un contenu plus solides et plus organisés que son prédécesseur, suivant les quatre piliers de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies, au lieu des dix domaines d'intervention qui figuraient dans le premier PAN. Il fournit également un cadre réglementaire assez complet qui met en évidence le lien entre le PAN et d'autres engagements internationaux, régionaux et nationaux⁵, comme la politique nationale en matière de genre, la stratégie nationale de

4 Les gouvernements provinciaux étaient censés s'approprier le PAN et l'adapter si nécessaire aux particularités de leurs provinces, en produisant leur propre PAP. À ce jour, seules deux provinces sur les 26 ont approuvé leur PAP : le Nord-Kivu et l'Ituri (dont le plan a été validé très récemment). Parmi les explications données par les personnes interrogées sur le rôle moteur du Nord-Kivu, on peut citer l'engagement et l'appropriation du processus par le personnel technique de la Division Genre du Nord-Kivu, la présence d'une société civile active ou encore l'accompagnement de certains partenaires internationaux.

5 La liste complète des conventions, déclarations, lois et politiques se trouve dans le chapitre I^{er} du PAN-FPS-II.

lutte contre la violence basée sur le genre, et les principales lois et politiques relatives à la police et à l'armée.

En outre, le PAN-FPS-II comprend un cadre logique et un plan opérationnel en annexe – intégrant pour la première fois des indicateurs destinés à mesurer objectivement les progrès réalisés et responsabiliser le gouvernement – ainsi qu'un budget de mise en œuvre.

Principaux défis

Le cadre réglementaire et institutionnel a laissé de côté certaines lois essentielles relatives à la participation des femmes à la prise de décision, comme la loi électorale ou la loi sur la parité des sexes⁶. De plus, s'il contient deux résultats spécifiques sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), le cadre ne fait aucune référence aux engagements de stabilisation (stratégie de soutien à la sécurité internationale et à la stabilisation, P-DDRCS), si ce n'est ceux de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix, la sécurité et la coopération. Il n'y a pas non plus de références au Fonds de cohérence pour la stabilisation (FCS) ni à la manière dont ses activités pourraient soutenir la mise en œuvre du PAN. De même, le FCS a étendu son pilier n° 5 sur la violence sexuelle et sexiste pour y inclure le FPS en 2017, mais sans aucune mention du PAN dans ses activités.

En outre, le budget qui figure dans le plan opérationnel n'est pas aligné sur le budget national de l'État et n'a pas été financé. Même le rapport officiel de mise en œuvre du pays en 2021 mentionne le « non-alignement du PAN (PAN-FPS-II) sur le budget national »⁷ comme un défi majeur pour la mise en œuvre.

Une autre faiblesse est le choix des activités pour certains des « Résultats attendus ». En effet, ces activités ne semblent pas déboucher sur ces résultats « attendus ». Par exemple, au moins dix des activités du plan consistent en des actions de plaidoyer auprès du gouvernement (« autorités compétentes ») pour qu'il fasse quelque chose, comme rénover des écoles, instaurer des cours et des tribunaux dans tout le pays ou promouvoir des femmes au sein des services de sécurité. Si considérer le plaidoyer comme une activité n'a pas de sens (puisque'il s'agit d'un plan gouvernemental), dans certains cas, c'est pourtant la seule activité proposée pour atteindre le résultat. Prenons l'exemple des écoles : le gouvernement s'engage à ce que « les écoles so[ie]nt rénovées et construites dans les camps de personnes déplacées » ; mais la seule activité prévue pour y parvenir est « l'organisation d'un plaidoyer pour la rénovation et/ou la construction d'écoles dans les camps de personnes déplacées » et non pas la rénovation et de la construction proprement dites. De plus, il n'y a pas non plus de budget dans le plan opérationnel de ce même exemple (de rénovation et construction d'écoles).

Enfin, même si l'ajout d'indicateurs concrets dans le PAN-FPS-II était une grande avancée en soi, le choix des indicateurs a parfois été inapproprié. Certains indicateurs choisis se contentent de vérifier si une activité donnée a été menée plutôt que de mesurer si le résultat a été atteint. Par exemple, de nombreux indicateurs font référence au nombre de personnes formées ou au nombre d'initiatives de plaidoyer entreprises. De plus, le cadre logique n'a pas prévu de moyens de vérification pour ces indicateurs. Par conséquent, pour la majorité des indicateurs, le flou règne sur les types de données ou de sources qui pourraient être utilisés pour mesurer les progrès. On ignore clairement si les données sont collectées, à quelle fréquence ou par quelle institution, car il n'y a pas de bases de données

6 Loi n° 15/013 du 1^{er} août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité en République démocratique du Congo.

7 Secrétariat national 1325, ministère du Genre, Famille et Enfant de la RD Congo (2021), « Rapport pays de la mise en œuvre de la RCSNU 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité », octobre, p. 23.

centralisées collectant les informations requises pour mesurer les progrès par rapport aux indicateurs.

2

Concernant ses mécanismes de coordination

Le PAN-FPS-II présente le mécanisme de coordination nationale mis en place en vue de garantir une mise en œuvre réussie du PAN-FPS-II, comprenant trois organes : (a) le Comité de pilotage aux niveaux national, provincial et local ; (b) le Secrétariat national, provincial et local ; et (c) le Fonds d'affectation 1325 (*désigné sous les termes anglais Trust Fund 1325, dans le document PAN-1325-II*). Il comprend également une description de la composition de ces mécanismes et de leurs principales tâches.

Le comité de pilotage

Le comité de pilotage est structuré en trois comités : national, provincial et local. Le comité national est présidé par le ministère du Genre, Famille et Enfant et comprend des représentants de la présidence et de divers ministères, de l'ONU, de la communauté des donateurs, des ONGI et de la société civile, notamment des associations de jeunes femmes. Les comités provinciaux et locaux ont une composition similaire à leur niveau, mais comprennent également des représentants des forces de sécurité et du parlement provincial.

Cependant, depuis l'approbation du PAN-FPS-II, le comité de pilotage ne s'est pas réuni au niveau national. De nombreuses parties prenantes interrogées affirment que cela est dû à un manque de volonté politique, au manque d'autorité/de pouvoir du ministère du Genre pour pouvoir mobiliser le reste des ministères, ainsi qu'à un manque de financement. Des préparatifs sont en cours pour organiser la première réunion dans le courant de l'année, avec le soutien d'ONU Femmes et le financement de l'ambassade de Norvège.

Les Secrétariats national, provincial et local

Le Secrétariat est l'organe responsable de la gestion quotidienne de la mise en œuvre du PAN aux niveaux national, provincial ou local. Le Secrétariat national est composé de quatre membres permanents travaillant à temps plein et d'une vingtaine de membres non permanents issus des ministères sectoriels et des organisations de la société civile qui sont convoqués pour les réunions. Il est en place depuis 2015. Des secrétariats provinciaux ont été mis en place dans 22 des 26 provinces de la RD Congo, dont le Nord-Kivu et le Sud-Kivu, et ils sont également composés de membres permanents et non permanents. Selon le Secrétariat national, Kinshasa est la seule ville qui a mis en place des mécanismes communaux de mise en œuvre du Plan d'action national PAN-FPS-II dans ses 24 communes.

Des réunions mensuelles sont censées avoir lieu, mais ce calendrier n'est pas respecté. Souvent, les réunions du Secrétariat national sont convoquées de manière *ad hoc*, comme pour le vingtième anniversaire de la RCSNU 1325, mais elles ne sont pas planifiées sur une base périodique. Au niveau provincial, et selon de nombreuses personnes interrogées, le Nord-Kivu a l'un des secrétariats provinciaux les plus actifs du PAN-FPS-II, et les réunions y sont régulières. En revanche, le Secrétariat provincial du Sud-Kivu n'a pas été très actif depuis l'adoption du PAN-FPS-II, et ce n'est que depuis deux ou trois mois que les membres permanents tentent de redynamiser le groupe.

Le Fonds d'affectation (Trust Fund) 1325

Le Fonds d'affectation 1325 est la structure mise en place pour soutenir la mobilisation des ressources afin de mettre en œuvre le PAN-FPS-II. Le texte du PAN mentionne qu'il « sera alimenté aussi bien par le Gouvernement que par les Bailleurs des fonds et les Partenaires Techniques et Financiers ». ONU Femmes gère le fonds en collaboration avec le Secrétariat national, mais n'a reçu que récemment le premier cycle de financement (de l'ambassade de Norvège). Les raisons de ce retard ne sont pas claires, mais il semble que les bailleurs de fonds et les partenaires techniques n'aient pas été disposés à engager des fonds, en partie parce que le gouvernement de la RD Congo lui-même n'en a pas alloué à la mise en œuvre du PAN. Le financement (norvégien) est utilisé pour renforcer la coordination du PAN-FPS-II, y compris le développement du plan provincial (PAP) de l'Ituri.

La mise en place d'une structure de coordination du PAN-FPS-II est considérée en soi comme une victoire par beaucoup. Cependant, certaines organisations de la société civile interrogées ont dénoncé le faible degré de connaissance et d'appropriation du PAN-FPS-II par de nombreux membres de ces organes de coordination, et que l'ancrage politique de ces mécanismes est un défi majeur. Certains des principaux ministères sectoriels et départements gouvernementaux qui devraient normalement accompagner la mise en œuvre du PAN-FPS-II l'ignorent et/ou le négligent, tandis que la plupart des questions abordées dans le PAN ne peuvent être gérées par le ministère du Genre (réforme de la justice, réforme du secteur de la sécurité, etc.). De plus, il semble que, très souvent, il soit plus facile d'obtenir les informations nécessaires auprès des individus que des départements concernés. L'une des personnes interrogées a mentionné que les données sur la participation des femmes au système judiciaire devraient être fournies par le Conseil supérieur de la magistrature, mais que ce dernier ne s'acquitte pas de cette tâche.

En outre, le changement constant des décideurs politiques joue également un rôle dans la stagnation de certains de ces mécanismes de coordination. Les personnes interrogées ont mentionné le manque de pouvoir du ministère du Genre pour mobiliser d'autres ministères, et qu'il pourrait y avoir d'autres problèmes, comme un manque de clarté concernant le rôle des différentes institutions, un manque d'incitations, un manque de systèmes et de procédures en place, et un manque de capacités. Un autre point est que l'information ne circule pas très bien entre les niveaux local, provincial et national.

Outre les mécanismes officiels établis dans le PAN-FPS-II pour coordonner sa mise en œuvre, d'autres mécanismes de coordination formels et informels – des « groupes » – s'occupent d'aspects particuliers du PAN-FPS-II aux niveaux national, provincial et local. Voici quelques exemples de ces groupes :

- Les **groupes thématiques sur le genre** aux niveaux national et provincial. Ils sont présidés par le ministre du Genre et travaillent avec un secrétariat exécutif composé d'un représentant du ministère, d'un représentant de la société civile, d'un représentant du système des Nations unies (ONU Femmes) et d'un représentant de la communauté des bailleurs de fonds (récemment, il s'agissait de la Suède), mais ils comprennent également d'autres organes gouvernementaux, des organisations internationales, les Nations unies et des organisations de la société civile travaillant sur les questions de genre.
- Le groupe thématique sur le genre compte **quatre sous-groupes** (tous dans des domaines liés aux questions FPS) : (1) sur la violence sexuelle basée sur le genre, (2) sur l'autonomisation économique des femmes, (3) sur la participation politique des femmes, et (4) sur l'égalité des sexes et le statut juridique des femmes. Chaque sous-groupe a ses propres termes de référence qui sont contextualisés afin de s'assurer que les spécificités de chaque province sont prises en compte.
- Le **Groupe de coordination des bailleurs de fonds sur les questions de genre** est un groupe informel au sein de la communauté des bailleurs de fonds créé pour coordonner les questions de genre.

- **L'équipe de l'ONU en charge des questions de genre** est dirigée par ONU Femmes pour coordonner ces questions au sein du système de l'ONU.
- **« 1+1 »** est un groupe conjoint formé par le groupe de coordination des bailleurs de fonds sur les questions de genre et l'équipe des Nations unies chargée de ces mêmes questions. Il permet aux ambassadeurs et aux directeurs de se réunir sur pour aborder ces questions.

Cependant, et en dépit du fait que les mêmes personnes sont parfois membres de plusieurs groupes, la relation entre ces groupes et les mécanismes de coordination du PAN-FPS-II n'est pas très claire, ni la manière dont les informations pertinentes sont partagées entre eux, ce qui pourrait parfois donner lieu à des doublons.

3

Concernant la responsabilité et les rapports d'avancement

Le PAN-FPS-II confie au Secrétariat national les tâches suivantes : « collecter, analyser, publier et archiver les données de mise en œuvre » ainsi que « suivre et évaluer la mise en œuvre » du PAN, et il stipule que les comités de pilotage doivent produire des rapports annuels.

Comme mentionné plus haut, le cadre logique du PAN-FPS-II comprend des indicateurs pour mesurer les progrès, mais il n'inclut pas de moyens de vérification, et le flou règne parfois sur les sources auprès desquelles ces données devraient ou pourraient être collectées. De plus, à part une étude de l'état des lieux menée en 2017 par le Centre d'études sur le handicap, la justice et la Résolution 1325⁸, une organisation de la société civile basée à Kinshasa, aucune donnée de référence n'a été collectée. Il n'est donc pas facile de mesurer la mise en œuvre et les progrès.

Les données relatives aux indicateurs et, d'une manière générale, celles qui étayent la progression vers les résultats, semblent être collectées par toute une série d'acteurs, dont différentes institutions gouvernementales, des organisations de la société civile, des ONGI ou l'ONU. Celles-ci utilisent les données pour réaliser leur propre analyse et programmation, et ne les partagent pas nécessairement avec les mécanismes de coordination du PAN-FPS-II. Et même lorsque c'est le cas, ces mécanismes ne les utilisent pas toujours pour établir des rapports sur le Plan.

Jusqu'à présent, deux rapports nationaux annuels ont été produits sur la mise en œuvre du PAN-FPS-II, l'un en octobre 2020 pour marquer le vingtième anniversaire de la RCSNU 1325⁹ et l'autre l'année suivante, en octobre 2021¹⁰. Ces rapports sont partagés avec l'ONU, l'Union africaine, la Conférence internationale de la région des Grands Lacs et la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, et leurs conclusions sont utilisées dans les évaluations qui sont menées avec l'Union Africaine à cet égard.

Cependant, il ne s'agit pas exactement de rapports sur les progrès de la mise en œuvre du PAN-FPS-II, mais plutôt sur celle de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des

8 Veuillez noter que le PAN-FPS-II mentionne cette étude, ainsi que certains des acteurs basés à Kinshasa qui ont été interrogés. Cependant, l'équipe de recherche n'y a pas eu accès et n'a pas été en mesure de vérifier quel type de données a été collecté.

9 RD Congo Secrétariat national permanent 1325 (2020), « Rapport Pays de 20 ans de la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations unies sur les "Femmes, la paix et la sécurité" en RD Congo », octobre.

10 RD Congo Secrétariat national permanent 1325 (2021), « Rapport Pays de la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations unies sur les "Femmes, la paix et la sécurité" en RD Congo », octobre.

Nations Unies en général, comme l'indiquent leurs titres officiels. Aucun de ces rapports ne suit la structure du PAN-FPS-II, et ils ne traitent pas de tous les objectifs, résultats et indicateurs figurant dans le plan, ni ne couvrent la période de mise en œuvre. Bien qu'ils comprennent un certain nombre de tableaux contenant des données sur la participation des femmes dans différents secteurs et mécanismes d'organes décisionnels, ils semblent peu fiables car ils sont souvent incomplets, ou la source n'est pas claire, ni la période couverte.

En dehors de ces rapports sur la mise en œuvre du PAN-FPS-II, la RD Congo a rendu compte de ses engagements en matière de FPS dans son rapport national pour Beijing+25¹¹, en préparation de la 64^e session de la Commission de la Condition de la Femme en 2020. Le pays a en particulier fait état des éléments suivants parmi ses réalisations :

- La création du Secrétariat national pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 en 2015, en vue d'une meilleure coordination ;
- La création de secrétariats provinciaux 1325 dans 21 des 26 provinces, et
- Le renforcement des capacités des différents membres de ces comités, tant au niveau national que provincial¹².

Au-delà du gouvernement, le rapport de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) au Secrétaire Général comprend une section FPS¹³ ainsi que des sections sur des sujets rattachés au programme FPS, comme la protection des enfants et la violence sexuelle dans les conflits, les réformes du secteur de la sécurité et du système judiciaire, ainsi que le désarmement, la démobilisation et la réintégration.

11 Ministère du Genre, Famille et Enfant de la RD Congo (2019), « Rapport du gouvernement de la RD Congo - Examen au niveau national sur le respect des engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Beijing et de la Plate-forme d'action Beijing +25 », mai, p. 46 (https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/64/National-reviews/Democratic_Republic_of_the_Congo.pdf).

12 WILPF, Monitoring and Analysis of National Action Plans on Women, Peace and Security Database by Country, « [Democratic Republic of the Congo](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/PAN%201325%20II%20VALIDE%20VERSION%20FINALE.pdf) » (<https://www.peacewomen.org/sites/default/files/PAN%201325%20II%20VALIDE%20VERSION%20FINALE.pdf>).

13 Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo - MONUSCO (2021), « Rapport du Secrétaire général », décembre, pp. 10-11 (https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/s_2021_987_f.pdf).

Progrès de la mise en œuvre du PAN-FPS-II, principales réalisations et défis actuels

L'objectif général du PAN-FPS-II est de promouvoir un environnement sécurisé qui garantit l'inclusion équitable des femmes, des hommes et des jeunes dans la consolidation de la paix en RD Congo. Il identifie également 11 objectifs spécifiques, qui s'articulent en quatre axes thématiques prioritaires : l'inclusion, la prévention, la protection et le relèvement.

1

Axe 1 : Inclusion

Le premier axe thématique vise à augmenter le nombre de femmes et de jeunes femmes dans les organes de décision, les négociations et les missions de maintien de la paix, ainsi que dans tout autre mécanisme ayant une incidence sur la paix et la sécurité à tous les niveaux. Il comprend deux objectifs spécifiques et cinq résultats.

Objectif 1

Contribuer à porter à 20 % le taux d'inclusion des femmes et des jeunes femmes au sein des institutions et mécanismes locaux, provinciaux, nationaux, régionaux et internationaux de prévention, de gestion et de résolution des conflits et dans les services de sécurité.

Axe 1 : Inclusion - Objectif spécifique 1 ¹⁴		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
1.1. Les associations de femmes et de jeunes femmes sont représentées à hauteur de 20 % dans les mécanismes nationaux, régionaux et internationaux de prévention et de gestion des conflits.	Pourcentage de femmes et de jeunes femmes au sein des institutions et des mécanismes de prévention et de gestion des conflits	

Il n'existe pas de base de données nationale recueillant le pourcentage de femmes et de jeunes femmes au sein des institutions et des mécanismes de prévention et de gestion des conflits. Il n'existe pas non plus de cartographie complète de ce que sont ces institutions et mécanismes et, hormis les dialogues de paix de haut niveau, la plupart sont des mécanismes communautaires et informels, il est donc difficile de mesurer cette évolution.

¹⁴ Ce tableau (et les tableaux suivants de cette section) présente les objectifs spécifiques, les résultats attendus et les indicateurs du PAN-FPS-II par axe, ainsi qu'une évaluation de leur état d'avancement en septembre 2022. Lorsque les progrès sont soulignés en rouge, cela signifie que la mise en œuvre n'a pas encore commencé ; soulignés en orange, la mise en œuvre a commencé, mais n'est pas sur la bonne voie ; et soulignés en vert, la mise en œuvre est en progrès. Le cadre logique complet avec la notation se trouve à l'annexe 3.

Les organisations de la société civile et les organisations internationales travaillant sur le genre et la consolidation de la paix mènent un certain nombre d'initiatives soutenant les mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits à différents niveaux. Certaines de ces initiatives sont axées sur l'augmentation de la participation des femmes à ces mécanismes.

Une initiative intéressante de collecte de données a été menée par la plateforme de plaidoyer Rien Sans Les Femmes (RSLF)¹⁵, qui vise l'augmentation de la participation des femmes à la prise de décision. RSLF a récemment produit un rapport¹⁶ présentant l'intégration des femmes et des jeunes femmes dans les mécanismes et initiatives de paix dans certaines provinces et territoires ciblés. Selon le rapport, « l'évaluation des mécanismes et des initiatives de paix indique que les femmes sont bien représentées dans ces mécanismes et initiatives. Mais (...) elles sont peu représentées dans les organes de décision »¹⁷. Le Rapport comporte des tableaux de données sur la participation des femmes à différents mécanismes de résolution des conflits, cependant ces tableaux sont parfois incomplets, manquent de clarté quant à leur source et à la période couverte. De plus, l'analyse ne montre pas l'évolution de la participation des femmes à ces mécanismes au fil des ans, il n'est donc pas possible de dire si la participation augmente ou non.

Par ailleurs, le rapport national de la RD Congo pour Beijing+25¹⁸ a inscrit comme succès la participation des femmes aux différents dialogues de paix, même si celle-ci était assez faible, notamment le dialogue de la Cité de l'OUA ou l'accord de la Cité de l'Union Africaine pour l'organisation des élections apaisées, crédibles et transparentes en RDC (61 femmes sur 262 participants, soit 23,2%) ; l'accord politique global et inclusif du centre interdiocésain communément appelé accord de la CENCO ou accord de la Saint-Sylvestre en 2016 (3 femmes sur 29 participants, soit 10,3 %) ¹⁹.

Objectif 2

Contribuer à porter à 20 % le taux d'inclusion des femmes et des jeunes femmes dans les instances de décision des institutions sociopolitiques, économiques, publiques et privées.

Axe 1 : Inclusion - Objectif spécifique 2		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
2.1. Les femmes et les jeunes femmes sont représentées à hauteur de 20 % dans les organes de décision.	Pourcentage de femmes et de jeunes femmes dans les organes de décision	
2.2. Les structures juridiques nationales (en particulier la loi électorale) visant à promouvoir l'inclusion des femmes dans la gouvernance politique sont sensibles à la dimension de genre.	Nombre de lois révisées pour devenir « sensibles au genre »	

¹⁵ Site web <https://riensanslesfemmes.org>.

¹⁶ Rien Sans Les Femmes (2022), « Politique d'intégration de la femme et la jeune femme dans les mécanismes et initiatives de paix en République démocratique du Congo », janvier.

¹⁷ *Ibid.* p. 10.

¹⁸ Ministère du Genre, Famille et Enfant de la RD Congo (2019), *op. cit.*

¹⁹ WILPF, *op. cit.*

Axe 1 : Inclusion - Objectif spécifique 2		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
2.3. Le nombre de femmes dans les organes de décision et dans les représentations diplomatiques a augmenté.	Pourcentage de femmes à des postes de décision dans des institutions ayant des mandats précis	
2.4. Leadership transformateur des femmes et des jeunes femmes avec un renforcement des femmes autochtones et des femmes vivant avec un handicap	Le pourcentage de femmes formées	

En 2019, une étude a été réalisée sur la représentation des femmes en politique en RD Congo²⁰, qui résume bien les 11 types d'élections dans le pays et les années où celles-ci ont été organisées : cinq au suffrage direct (Président de la république, membres de l'assemblée nationale [députés], membres des assemblées provinciales, conseillers municipaux, etc.) et six au suffrage indirect (sénateurs, gouverneurs, maires, etc.). Ainsi, les élections présidentielles et législatives ont eu lieu à trois reprises (2006, 2011 et 2018), et les élections des assemblées provinciales et des sénateurs ont eu lieu à deux reprises (2006 et décembre 2018/mars 2019). En revanche, les élections municipales et du bourgmestre prévues depuis 2006 n'ont pas encore eu lieu²¹.

L'étude identifie également trois grandes tendances dans la participation et l'influence des femmes en politique en RD Congo. Premièrement, la proportion de femmes candidates à l'Assemblée nationale est en baisse constante depuis 2006, passant de 13,6 % en 2006 à 11,7 % en 2018. Deuxièmement, malgré la première tendance, la proportion de femmes parmi les élus a augmenté (au niveau national de 8,4 à 9,8 %, au niveau provincial de 6,8 à 10,2 %, et au niveau sénatorial de 4,6 à 19 %). Cela signifie que le taux de succès des femmes candidates est en augmentation. De plus, en 2018, au sein de plusieurs partis politiques, les femmes candidates affichent un taux de succès nettement supérieur à celui des hommes. De même, dans plusieurs provinces, les femmes candidates enregistrent un taux supérieur à celui des hommes. Le fait que la proportion de femmes élues ait augmenté davantage que la proportion de femmes candidates est une preuve évidente que la population congolaise vote de plus en plus pour les femmes. Troisièmement, la proportion de femmes est nettement plus élevée chez les jeunes politiciennes que chez les plus âgées. 55 % des femmes candidates aux élections législatives de 2018 avaient moins de 45 ans, contre seulement 47 % des hommes. Parmi les députés élus, 35 % des femmes parlementaires ont moins de 45 ans, contre seulement 26 % des hommes. Et si 9 % des hommes élus ont plus de 65 ans, aucune femme élue n'atteint cet âge. Cela indique qu'avec le changement de génération, un nombre croissant de femmes s'engagent en politique, ce qui laisse présager d'une évolution positive dans les prochaines années²².

En outre, l'étude analyse les facteurs qui entravent la représentation et l'influence des femmes en politique. Ces obstacles sont notamment le cadre juridique, l'accès limité des femmes aux ressources financières et à l'éducation, la nature sale de la politique et la désapprobation de la société envers les femmes qui s'engagent en politique. D'autres facteurs, tout aussi réels, sont davantage indirects et ne sont pas nécessairement perçus

20 Malena Liedholm Ndounou et Viktoria Saxby (2019), « Study on women's representation and influence in politics in DR Congo », mars. Non publié, commandé par ONU Femmes RDC et l'ambassade de Suède à Kinshasa.

21 *Ibid.* p.17.

22 *Ibid.* p.50.

comme des obstacles, notamment le poids du travail reproductif et le faible accès aux services de santé sexuelle et reproductive, ainsi que les normes de genre dominantes, qui veulent que les dirigeants soient des hommes²³.

Certaines organisations de la société civile interrogées considèrent que, même si le nombre de candidates élues en 2018 était très faible, quelques avancées qualitatives sont à souligner. Ces organisations trouvent par exemple appréciable que des portefeuilles importants dans les ministères nationaux soient dirigés par des femmes, comme les affaires étrangères, l'économie, le travail et la planification. De même, les postes les plus élevés à l'Assemblée nationale et dans trois des 26 Assemblées provinciales – Maniema, Tanganyika et Équateur – sont occupés par des femmes.

Une récente enquête²⁴ comparant le soutien dont les femmes ont bénéficié en politique en 2016 – l'année où l'enquête a été menée – et en 2022, conclut que ce soutien semble avoir diminué. « Désormais, seuls 48 % affirment que des efforts doivent être faits pour que la moitié des candidats aux élections soient des femmes, contre 64,6 % en 2016. Et 58 % disent qu'ils apporteraient leur soutien pour l'élection d'une femme présidente de la République. C'est deux points en moins qu'en 2016. »²⁵

La société civile s'appuie sur l'article 14 de la constitution de 2005 pour plaider en faveur de la parité des sexes dans les institutions politiques : « *La femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales. L'État garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions. La loi fixe les modalités d'application de ces droits* ». Cependant, le cadre juridique actuel ne rend pas ce principe contraignant²⁶. Le mouvement des femmes a plaidé pour une loi sur la parité pendant des années, mais la loi promulguée en 2015 n'a pas répondu à ses attentes. RSLF plaide depuis 2015 pour modifier tant la loi électorale que celle sur la parité des sexes, afin de contraindre les partis politiques d'inclure des femmes dans leurs listes électorales. En 2017, RSLF a publié une analyse approfondie²⁷ de la loi sur la parité des sexes, fournissant des recommandations concrètes pour améliorer la représentation des femmes aux postes de décision. La loi électorale a été modifiée à de multiples reprises sans jamais répondre à ces demandes. Cependant, en vue des prochaines élections de 2023, sa dernière modification²⁸ a abordé cette question. La loi n'oblige toujours pas les partis politiques à inclure des femmes sur leurs listes sur une base paritaire, mais elle les encourage à promouvoir des femmes candidates, en échange d'une exemption du paiement de la caution si au moins 50 % des listes de candidats dans une circonscription donnée sont des femmes²⁹. Bien que cette mesure soit considérée comme un pas dans la

23 *Ibid.* p.38.

24 Le Groupe d'étude sur le Congo – GEC, Ebuteli et Le Bureau d'études, de recherche et de consulting international – Berci (2022), « Congolais cherchent démocrates. Entre soit de redevabilité et insatisfaction sociale », août (<https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2022/08/rapport-sondage-gec-ebuteli-congolais-democrates-soif-redevabilite-insatisfaction-sociale.pdf>).

25 *Ibid.*, p. 27.

26 Malena Liedholm Ndounou et Viktoria Saxby, *op. cit.* p.18.

27 Rien Sans Les Femmes (2017), « De la parité de droit à la parité de fait. Rapport d'analyses participatives et inclusives de la loi n° 15/013 du 1^{er} août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité en République démocratique du Congo », mars (<https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/09/DRC-Parite-Droit-Parite-Fait-FR-2017.pdf>).

28 Loi n° 22/029 du 29 juin 2022 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011, la loi n° 15/001 du 12 février 2015 et la loi n° 17/013 du 24 décembre 2017.

29 Le Groupe d'étude sur le Congo – GEC, Ebuteli et Le Bureau d'études, de recherche et de consulting international – Berci (2022), « Perception des femmes en politique les Congolais sont-ils prêts à élire une présidente de la République ? », août

bonne direction, le mouvement des femmes n'est pas satisfait car il estime qu'elle ne sera pas incitative pour les grands partis politiques.

Quant à la représentation des femmes dans les organismes de prise de décision au-delà de la politique, l'Observatoire de la Parité³⁰, une organisation de la société civile basée à Bukavu, a développé au fil des années une méthodologie solide pour collecter des données sur la participation des femmes dans les instances décisionnelles au niveau provincial et local dans différents secteurs (éducation, santé, justice, sécurité, société civile, secteur privé...). En 2016, avec l'appui d'*International Alert*, l'Observatoire a publié un état des lieux de la parité hommes-femmes au Nord et au Sud-Kivu³¹. Malheureusement ces données n'ont pas été mises à jour pour la période de mise en œuvre du PAN-FPS-II, ce qui permettrait d'analyser l'évolution de la représentation des femmes. L'Observatoire de la Parité a également produit une analyse approfondie de la participation des femmes aux élections de 2018³².

Le quatrième résultat visé sous cet objectif concerne en particulier le leadership des femmes autochtones et des femmes vivant avec un handicap. La mise en œuvre du PAN-FPS-II a donné lieu à des réalisations majeures pour les droits de ces deux groupes :

- Le Parlement a adopté un projet de loi sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones pygmées en avril 2021. Le projet de loi a été promulgué par le Sénat en juin 2022³³. Il est la toute première législation du pays à reconnaître officiellement et à préserver les droits des peuples autochtones, garantissant un « accès plus facile à la justice et aux services sociaux de base » et « le droit aux terres et aux ressources naturelles qu'ils possèdent, occupent ou utilisent, conformément à la loi en vigueur »³⁴. De même, la politique foncière nationale de la République démocratique du Congo a été approuvée par le Conseil des ministres en avril 2022 et devrait permettre d'améliorer considérablement la reconnaissance des droits fonciers des femmes et des peuples autochtones³⁵.
- Le gouvernement de la RD Congo a nommé pour la première fois une ministre des Personnes Vivant avec un Handicap en 2019. Femme handicapée ayant autrefois milité pour cette cause, elle a dirigé l'élaboration d'un projet de loi sur la protection et la promotion des droits des personnes vivant avec un handicap, qui a été adopté par le Parlement en 2020, et promulgué par le Sénat en novembre 2021 avec quelques changements³⁶. Bien qu'on ne puisse proprement parler de droits ou de mesures spécifiques consacrés aux femmes et aux filles handicapées, l'article 6 stipule en termes génériques que l'État va « définir, adopter et mettre en œuvre

(<https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2022/08/note-thematique-participation-femme.pdf>).

30 Site de l'Observatoire de la Parité : <https://deboutcongolaises.org/>

31 Observatoire de la Parité et International Alert (2016), « État des lieux de la parité dans la province du Nord-Kivu et du Sud-Kivu en République démocratique du Congo », février (<https://www.international-alert.org/fr/publications/État-des-lieux-de-la-parite-dans-la-province-du-nord-kivu-et-du-sud-kivu/#sthash.mTWLbaZt.dpbs>).

32 Observatoire de la Parité (2019), « Rapport final de l'Observatoire de la parité sur l'implication de la femme dans les élections », février (<https://deboutcongolaises.org/rapport-final-de-lobservatoire-de-la-parite-sur-limplication-de-la-femme-dans-les-elections/>).

33 L'équipe de recherche n'a pas eu accès au texte final de la loi, car il n'a pas encore été publié au Journal officiel.

34 Human Rights Watch (2022), « DR Congo: Neglected Massacre of Indigenous Group », février (<https://www.hrw.org/news/2022/02/09/dr-congo-neglected-massacre-indigenous-group>)

35 Global Land Tool Network (2022), « DR Congo adopts national land policy » (<https://qltn.net/2022/05/04/dr-congo-adopts-national-land-policy/>).

36 Actualité CD (2021), « RDC : à son tour, le Sénat a adopté en des termes différents la proposition de loi portant protection et promotion des droits des personnes vivant avec handicap », novembre (<https://actualite.cd/2021/11/30/rdc-son-tour-le-senat-adopte-en-des-termes-differents-la-proposition-de-loi-portant>).

des politiques et des programmes visant à renforcer et à promouvoir les droits des femmes handicapées ».

Aucune analyse de l'application pratique et de l'impact de ces lois et politiques n'a été trouvée car elles sont relativement récentes.

2

Axe 2 : Prévention

Cet axe vise à prévenir toutes les formes de violation des droits des femmes et des filles pendant et après un conflit armé et comporte cinq objectifs spécifiques avec les neuf résultats correspondants.

Objectif 3

Diffusion à grande échelle des instruments juridiques promouvant le Plan l'inclusion des femmes dans la gouvernance politique et publique et le PAN-FPS-II.

Axe 2 : Prévention - Objectif spécifique 3		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
3.1. Le PAN 1325 et les instruments juridiques promouvant l'inclusion politique des femmes (CEDAW, MAPUTO, RCSNU 1325, etc.) ont été rendus publics.	Nombre d'instruments juridiques, de produits ayant fait l'objet d'une publicité ; nombre de personnes (ventilées par sexe) touchées par cette publicité (hommes/femmes/jeunes).	
3.2. Les membres de la communauté (en particulier les dirigeants politiques et religieux et les chefs traditionnels), les femmes vivant avec un handicap, les femmes et les filles autochtones sont sensibilisés aux droits politiques des femmes.	Nombre de personnes touchées	
3.3. Un espace média radio/télévision diffuse des informations sur la RCSNU 1325, le PAN et les droits politiques des femmes.	Existence d'un espace médiatique de diffusion de l'information ; nombre de canaux de communication créés ; nombre et contenu des programmes ; nombre de réunions tenues et de sujets abordés.	

Les personnes interrogées n'avaient pas connaissance d'une publicité à grande échelle du PAN-FPS-II ou de tout autre instrument juridique et politique favorisant l'inclusion des femmes dans la gouvernance politique et publique. Au contraire, l'un des défis mentionnés tout au long des entretiens était le manque de connaissance de ces instruments, en particulier par les membres des principales institutions gouvernementales aux niveaux national, provincial et local qui, en théorie, sont chargés de contribuer à la mise en œuvre du PAN-FPS-II dans leurs zones d'influence respectives.

La plupart des efforts de sensibilisation à ces instruments juridiques et politiques sont réalisés par des actions de plaidoyer des organisations de la société civile. Au Nord et au

Sud-Kivu, de multiples efforts ont été déployés, notamment lors de réunions communautaires, en utilisant les médias traditionnels et sociaux. Cependant, ces efforts n'ont pas été documentés de façon systématique.

Objectif 4

Mise en place de mécanismes communautaires d'alerte précoce et de résolution pacifique des conflits.

Axe 2 : Prévention - Objectif spécifique 4		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
4.1. Des mécanismes communautaires d'alerte précoce et de résolution pacifique des conflits ont été mis en place.	Nombre de mécanismes communautaires d'alerte précoce et de résolution des conflits créés	
4.2. Les femmes, y compris les jeunes femmes, sont formées aux techniques d'alerte précoce et de résolution pacifique des conflits, ainsi qu'à l'analyse de la fragilité.	Pourcentage de femmes et de jeunes femmes formées aux techniques d'alerte précoce et de résolution pacifique des conflits, au New Deal et à l'analyse de la fragilité.	
4.3. Des études sur l'impact des conflits armés sur les femmes et les filles ont été réalisées.	Nombre d'études réalisées	

Le rapport national de la RD Congo pour Beijing+25³⁷ mentionnait comme réalisation que, depuis 2017, le pays travaillait à l'installation de mécanismes communautaires d'alerte précoce dans les 26 provinces, avec des hommes et des femmes de toutes catégories. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de la police, le rapport mentionnait aussi que le pays s'efforçait d'étendre la mise en place de conseils locaux de sécurité incluant hommes et femmes pour la prévention et la lutte contre l'insécurité.

Toutefois, les rapports disponibles sur le PAN-FPS-II ne précisent pas clairement combien de mécanismes ont été mis en place, dans quelle mesure ils sont réellement opérationnels et sensibles à la dimension de genre, ni quel est le pourcentage de femmes au sein de ces mécanismes.

Au niveau local, les organisations de la société civile³⁸ mènent des initiatives visant à soutenir la présence des femmes dans les mécanismes communautaires d'alerte précoce et de résolution des conflits, et à renforcer les capacités des membres de ces mécanismes.

Objectif 5

Réduire le taux de recrutement d'enfants soldats (jeunes filles et garçons) au sein des factions armées.

³⁷ Ministère du Genre, Famille et Enfant de la RD Congo (2019), *op. cit.*

³⁸ Par exemple, SOFEPADI et Sauti ya Mama Mukongomani au Nord-Kivu, et Caucus de Femmes et SOFAD au Sud-Kivu.

Objectif 7

Renforcer le contrôle et la réduction de la circulation des armes légères et de petit calibre.

Axe 2 : Prévention - Objectif spécifique 5		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
5.1. Le pourcentage de filles dans les factions armées a été réduit	Pourcentage de filles démobilisées	

Axe 2 : Prévention - Objectif spécifique 7		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
7.1. La circulation des armes légères et de petit calibre a été réduite	Nature du soutien apporté au mécanisme de contrôle des armes légères ; nombre et type d'armes légères et de petit calibre récupérées ; nombre de personnes affectées.	

Compte tenu de l'absence de programme national de DDR dans le pays depuis plusieurs années, l'adoption d'une stratégie nationale pour la mise en œuvre du Programme de Démobilisation, de Désarmement, de Relèvement et de Stabilisation des Communautés (P-DDRCS) pour les anciens combattants en mars 2022 a été une étape importante³⁹.

Cependant, le P-DDRCS n'est pas encore opérationnel, car il a fallu beaucoup de temps pour concevoir la stratégie et le plan opérationnel nationaux et pour nommer les coordinateurs provinciaux du programme (à présent en place). De même, les plans opérationnels provinciaux n'ont été ni développés ni financés, car la plupart des programmes de stabilisation sont actuellement financés directement par les ONGI.

La communauté de la consolidation de la paix ainsi que les activistes de la société civile ont soulevé quelques inquiétudes concernant cette stratégie. Tout d'abord, parce que la stabilisation a été ajoutée comme l'une des composantes du DDR, alors qu'il serait plus logique que ce soit l'inverse (le DDR étant l'un des piliers de la stratégie de stabilisation). Dans la pratique, cela a entraîné un changement de la dynamique du pouvoir au sein du gouvernement, puisque la stratégie de stabilisation relevait auparavant du ministère de la Planification et qu'elle est désormais directement placée sous l'autorité du Président. Deuxièmement, parce que le processus a été très politique, et la façon dont les organisations et les individus ont été sélectionnés pour être impliqués dans les processus de consultations locales a manqué de transparence. Enfin, certaines organisations ont mentionné que la stratégie s'occupe très peu des questions de genre, et que son articulation avec le PAN-FPS-II et les structures de coordination en place est peu claire.

Les membres de la société civile interrogés n'ont constaté aucun changement sur le terrain en ce qui concerne le recrutement d'enfants soldats, qui continuent d'être recrutés à la fois par les Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) et les groupes rebelles. Ils ont également mentionné que, malgré l'actuel Plan d'Action National des FARDC contre les Violences Sexuelles dans les Conflits, lancé en septembre 2014,

³⁹ Carine Tope (2022), « RDC La MONUSCO apporte son soutien au nouveau Programme de démobilisation des ex-combattants, avril (<https://peacekeeping.un.org/fr/rdc-la-monusco-apporte-son-soutien-au-nouveau-programme-de-demobilisation-des-ex-combattants>). »

l'exploitation sexuelle des femmes et des filles reste une pratique assez courante. La société civile dénonce le fait que la plupart des efforts pour mettre fin à cette pratique semblent être leurs propres initiatives et celles de l'ONU (UNICEF et MONUSCO). Comme mentionné précédemment, le rapport de la MONUSCO au Secrétaire Général⁴⁰ comprend une section sur le DDR.

Objectif 6

Contribuer à augmenter le taux d'inclusion des femmes et des jeunes femmes dans les organes de décision au sein des services de sécurité.

Axe 2 : Prévention - Objectif spécifique 6		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
6.1. Le nombre de femmes officiers dans l'armée, la police et les autres services de sécurité a augmenté.	Pourcentage de femmes (au sein des services de sécurité) occupant des postes à responsabilité au sein des services de sécurité (armée, police, secteur de la justice, Agence Nationale de Renseignements (ANR), Direction Générale de Migration (DGM) ; nombre d'initiatives de plaidoyer ; nombre de personnes affectées.	

Les rapports annuels 2020 et 2021 sur le PAN-FPS-II comportent un tableau sur la participation des femmes au niveau national au sein des FARDC et de la Police (PNC), avec les données de 2019 et 2020. Le pourcentage de participation des femmes est resté le même pour les deux années, et il est très faible : 2 % dans les FARDC et 7 % dans la PNC. Aucun des deux rapports ne commente ces données.

L'Observatoire de la Parité a produit un rapport sur la participation des femmes aux mécanismes de prise de décision, notamment dans le secteur de la sécurité dans certaines zones ciblées du Sud-Kivu. Les résultats au niveau local reflètent ceux du niveau national, avec une participation des femmes dans les FARDC encore plus faible qu'au niveau national (0,6 %) et un peu plus élevée dans la PNC (10,6 %).⁴¹

On ignore avec précision quels ont été les efforts du gouvernement pour accroître la participation des femmes dans les forces de sécurité tout au long du PAN-FPS-II, mais plusieurs activistes de la société civile, qui ont soutenu le renforcement des capacités des forces de sécurité sur les questions de genre dans l'Est du Congo par le passé, ont affirmé que ces programmes ont été arrêtés en raison de l'état de siège au Nord-Kivu et en Ituri depuis mai 2021.

40 Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO (2021), *op. cit.*

41 Observatoire de la Parité (2018), « État des lieux de la parité et du genre au sein des forces et services de sécurité dans les zones prioritaires dans la province du Sud-Kivu en République démocratique du Congo », p. 10-12.les

3

Axe 3 : Protection

Cet axe vise à garantir la protection des droits des femmes, des jeunes femmes, des enfants et des autres personnes vulnérables pendant et après un conflit. Il comprend deux objectifs spécifiques et les sept résultats correspondants.

Objectif 8

Garantir le respect des droits des femmes, des adolescents et des jeunes femmes, ainsi que des autres personnes vulnérables et marginalisées (personnes vivant avec un handicap, populations autochtones, réfugiés et personnes déplacées, etc.) pendant et après un conflit.

Axe 3 : Protection - Objectif spécifique 8		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
8.1. L'élargissement des compétences du personnel judiciaire (magistrats, greffiers, huissiers, personnel pénitentiaire, etc.)	Nombre de personnels judiciaires et auxiliaires de justice dont les compétences ont été élargies dans les provinces et à Kinshasa.	
8.2. Des cours et des tribunaux ont été mis en place dans tout le pays	Nombre de cours et de tribunaux mis en place dans le pays	
8.3. Les établissements pénitentiaires ont été rénovés ou construits en tenant compte des besoins sexospécifiques des hommes et des femmes.	Nombre d'établissements pénitentiaires rénovés et/ou construits pour prendre en compte la dimension du genre et des droits de l'enfant	
8.4. La police de proximité est opérationnelle dans tout le pays	Nombre de postes de police de proximité créés en RD Congo ; nombre de cas de violence traités par la police de proximité ; nombre de personnes formées.	
8.5. Les droits des personnes déplacées et internées et des réfugiés sont garantis.	Nombre de mesures prises pour protéger les femmes et les filles déplacées/réfugiées ; niveau et qualité de vie des femmes et des filles dans les camps de personnes déplacées et de réfugiés en RD Congo.	

L'une des avancées majeures de cette période a été l'adoption du plan d'action de la PNC sur la lutte contre les violences sexuelles en novembre 2019. L'objectif est d'éradiquer les violences sexuelles commises par les agents de la PNC, ainsi que de contribuer à la prévention et à la réponse aux violences sexuelles en RD Congo, notamment à travers la lutte contre l'impunité et la protection des victimes et des témoins.

Une fois encore, les rapports nationaux sur le PAN-FPS-II ne répondent pas à la structure du PAN et ne donnent pas un aperçu des réalisations au cours de la période de mise en œuvre. Par exemple, l'un des succès mentionnés dans le rapport 2021 est la création d'une

unité de police de protection appelée Police de proximité⁴², alors que le programme pilote de Police de proximité a été mis en place en 2013 et que le PAN prévoyait déjà que celle-ci soit opérationnelle dans tout le pays. Le rapport ne présente aucune donnée sur le nombre de postes de police de proximité qui ont été créés dans le pays, ni sur le nombre de cas de violence qui ont été traités par la Police de proximité.

L'un des plus grands défis de cette période a été la situation sécuritaire au Nord-Kivu et en Ituri. En mai 2021, le président Félix Tshisekedi a proclamé l'état de siège dans ces provinces. Il a ordonné à l'armée et à la police de prendre en charge les pouvoirs politiques et administratifs et a accordé à la justice militaire le pouvoir de poursuivre les civils, apparemment pour lutter plus efficacement contre les groupes armés et améliorer la protection des civils. Selon Amnesty International⁴³, un an après la proclamation de l'état de siège dans le Nord-Kivu et l'Ituri, qui a permis à l'armée et à la police de s'emparer de tous les pouvoirs des institutions civiles, cette mesure n'a pas atteint son objectif déclaré d'améliorer rapidement la sécurité. Les autorités militaires ont au contraire utilisé leurs pouvoirs extraordinaires pour continuer à porter atteinte aux droits des personnes en toute impunité, notamment aux libertés d'expression et de réunion et au droit à la justice, tandis que les attaques des groupes armés contre les civils ont plus que doublé en 2021 par rapport à l'année précédente, selon l'ONU.

Au Nord et au Sud-Kivu, de nombreuses organisations de la société civile s'efforcent d'aider les survivants de violences sexuelles et sexistes à accéder à la justice. Certaines des organisations interrogées dans le cadre de cette étude dénoncent la paralysie de l'accès à la justice pour les survivants de la violence au Nord-Kivu, en raison de l'état de siège. L'état de siège a entraîné une grande confusion en ce qui concerne le système judiciaire, car il existait deux ordonnances apparemment contradictoires. D'une part, l'article 3 de l'ordonnance 21/015 prévoit que « l'action des juridictions civiles sera substituée par celle des juridictions militaires », ce qui implique que les juridictions civiles sont totalement suspendues. D'autre part, l'article 6 de l'ordonnance 21/016 portant mesures d'application de l'état de siège prévoit que « pour toute la durée de l'état de siège, la compétence pénale des juridictions civiles est dévolue aux juridictions militaires », ce qui signifie que les militaires ne s'occuperont que des affaires pénales. Après l'entrée en vigueur de l'état de siège, les tribunaux civils de l'Ituri et du Nord-Kivu ont aussitôt cessé de fonctionner pendant plus de deux mois. Ensuite, les tribunaux ordinaires ont repris leurs activités dans les affaires non pénales, de même que les tribunaux spécialisés. Cependant, l'accès à la justice reste gravement affecté par l'état de siège, car les tribunaux militaires disposent de moins de ressources et de personnel que les tribunaux civils dans les deux provinces (et les tribunaux civils et les services de poursuite souffraient déjà de sous-financement et de capacités, ainsi que de problèmes de sécurité et de logistique)⁴⁴.

42 RD Congo, Secrétariat national permanent 1325 (2021), *op. cit.* p. 18.

43 Amnesty International (2022), RDC : La justice et libertés en état de siège au Nord-Kivu et en Ituri, mai (<https://www.amnesty.org/fr/documents/afr62/5495/2022/fr/>).

44 *Ibid*, p. 22-27.

Objectif 9

Combattre l'impunité pour les violences sexuelles et autres violations des droits des femmes, des adolescents, des jeunes femmes et des filles pendant et après les conflits armés.

Axe 3 : Protection - Objectif spécifique 9		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
9.1. Les auteurs de violences sexuelles et autres violations des droits des femmes et des filles commises pendant les conflits armés sont jugés et condamnés.	Nombre d'affaires effectivement reçues, jugées et conclues ; nombre d'auteurs de violences à l'égard des femmes et des jeunes filles jugés et ayant effectivement purgé leur peine.	
9.2. Les tribunaux ont été soutenus pour juger les violations des droits fondamentaux des femmes et des filles	Nombre de tribunaux soutenus	

Une coalition de plus de 50 groupes non gouvernementaux congolais et internationaux mène une campagne de plaidoyer pour inciter le gouvernement à faire de la lutte contre l'impunité une priorité absolue et à fournir une feuille de route pour la justice transitionnelle⁴⁵. Elles plaident en faveur de la mise en place d'un mécanisme judiciaire international, d'un mécanisme de filtrage permettant d'identifier et de démettre provisoirement de leurs fonctions les agents des forces de sécurité et autres responsables de l'exécutif susceptibles d'avoir été impliqués dans de graves violations des droits humains, et d'un programme complet de réparations pour les victimes de crimes internationaux graves et leurs familles, y compris les victimes et les survivants de violences sexuelles et sexistes. Certaines des organisations de la société civile interrogées dénoncent le fait que le gouvernement ne se soit pas encore publiquement engagé sur ces points.

La *Fondation Panzi*, avec le soutien du *Global Survivors Fund*, met en œuvre un projet pilote sur les mesures de réparation provisoires pour les survivants de violences sexuelles depuis 2019 au Nord-Kivu, au Sud-Kivu et au Kasai Central, visant à appliquer des mesures de réparation provisoires individuelles et collectives avec plus de 1 000 survivants⁴⁶. Aussi, la Fondation de la Première Dame Denise Nyakeru Tshisekedi a récemment présenté un avant-projet de loi établissant les principes fondamentaux de la protection des victimes de violences sexuelles liées aux conflits (qui a été soumis à l'Assemblée nationale), et elle plaide pour la création d'un Fonds national de réparation pour les victimes.

45 Human Rights Watch (2021), « DR Congo Priorité à la justice pour les crimes grave DR Congo: Prioritize Justice for Serious Crimes », avril (<https://www.hrw.org/news/2021/04/29/dr-congo-prioritize-justice-serious-crimes>).

46 Global Survivors Fund (2021), « Roundtable on reparations – Kinshasa, Democratic Republic of Congo (DRC) », mars (<https://www.globalsurvivorsfund.org/media/roundtable-in-kinshasa-democratic-republic-of-congo-drc>).

4

Axe 4 : Relèvement

Cet axe vise l'intégration d'une perspective de genre dans le relèvement et la reconstruction, ainsi que l'autonomisation socio-économique des femmes et des jeunes femmes, et il comporte deux objectifs spécifiques.

Objectif 10

Intégrer la dimension de genre dans la gestion et la résolution pacifique des conflits.

Axe 4 : Relèvement - Objectif spécifique 10		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
10.1. Les projets et programmes de relèvement tiennent compte de la dimension de genre	Nombre de projets et de programmes intégrant le genre	
10.2. Les acteurs communautaires des projets de relèvement élargissent leurs compétences en matière de genre.	Nombre d'acteurs communautaires formés dans les projets de relèvement	

Le rapport du PAN-FPS-II 2021⁴⁷ reconnaît que sur le sujet de l'intégration du genre, il faut noter que malgré les efforts de plaidoyer déployés, il n'y a guère eu de résultats sur l'intégration du genre dans la gestion des conflits et la résolution pacifique des conflits. La stratégie nationale de mise en œuvre du P-DDRCS pour les ex-combattants, adoptée en mars 2022, inclut comme l'un de ses piliers le relèvement communautaire. À l'exception de la mention d'un travail de sensibilisation sur les questions transversales, dont le genre, la façon dont le genre sera intégré dans les projets de relèvement communautaire n'est pas clairement précisée.

Les organisations de consolidation de la paix continuent d'intégrer le genre dans leur programmation, mais leurs résultats ne sont pas collectés dans les rapports gouvernementaux.

Objectif 11

Garantir l'autonomisation socio-économique des femmes et des jeunes femmes victimes de conflits.

Axe 4 : Relèvement - Objectif spécifique 11		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
11.1. Les femmes et les jeunes femmes sont formées à l'entrepreneuriat	Pourcentage de femmes et de femmes jeunes et adolescentes formées	
11.2. Les femmes et les jeunes femmes reçoivent un soutien qui consiste en des kits	Nombre de femmes ayant reçu des kits d'autonomisation	

47 RD Congo, Secrétariat national permanent 1325 (2021), *op. cit.* p. 21

Axe 4 : Relèvement - Objectif spécifique 11		
Résultats attendus	Indicateurs	Progrès
d'autonomisation et d'entrepreneuriat.		
11.3. Filles et garçons réintégrant le système éducatif	Nombre de filles et de garçons intégrés	
11.4. Des écoles sont rénovées et construites dans les camps de personnes déplacées.	Nombre d'écoles rénovées et/ou construites ; nombre d'initiatives de plaidoyer	

Le rapport du PAN-FPS-II 2021⁴⁸ mentionne des taux de scolarisation des filles et des garçons (sans fournir d'année de référence) : « le taux de scolarisation des filles est de 67 % pour l'école primaire et de 33 % pour l'école secondaire, tandis que celui des garçons est respectivement de 70 % et 44 % », mais il ne présente pas son évolution au fil des années. Il indique également qu'une stratégie de réintégration scolaire des filles survivantes de violences sexuelles est mise en œuvre au Nord-Kivu, au Sud-Kivu, en Ituri, à Kinshasa et au Kasaï Central, mais il ne fournit pas d'informations supplémentaires sur son impact.

Le rapport indique que le gouvernement poursuit ses programmes de réhabilitation et de construction d'infrastructures scolaires dans tout le pays⁴⁹, mais il ne précise pas le nombre d'écoles construites ou réhabilitées, ni la part de celles-ci dans des camps de personnes déplacées, comme le prévoit le PAN-FPS-II.

En ce qui concerne l'autonomisation économique des femmes, les initiatives sont principalement menées par des ONGI et des organisations locales de la société civile. Par exemple, *Care International*, *International Rescue Committee* et *International Alert* ont mené des initiatives intéressantes à cet égard.

48 RD Congo Secrétariat national permanent 1325 (2021), *op. cit.* p. 21.

49 RD Congo Secrétariat national permanent 1325 (2021), *op. cit.* p. 22.

Conclusions et recommandations

1

Conclusions

L'existence d'un PAN de deuxième génération sur la RCSNU 1325 prouve que le gouvernement de la RD Congo s'est engagé à poursuivre l'agenda FPS. Depuis son adoption en 2019, des progrès ont été réalisés, principalement dans le cadre juridique et politique congolais avec l'adoption du nouveau Programme de Démobilisation, de Désarmement, de Relèvement et de Stabilisation des communautés, du Plan d'Action de la PNC sur la Lutte contre les Violences Sexuelles, du projet de loi sur la Protection et la Promotion des Droits des Personnes Vivant avec un Handicap et de la toute première législation du pays pour reconnaître officiellement et protéger les droits des peuples autochtones.

Cependant, d'importants obstacles entravent sa mise en œuvre. La plupart des mécanismes de coordination du PAN-FPS-II en place ne sont pas vraiment opérationnels, et les ministères du Genre aux niveaux national et local n'ont pas mobilisé les autres ministères et institutions essentiels pour cette mise en œuvre. De plus, malgré l'existence d'un plan opérationnel, le PAN-FPS-II n'a pas été aligné sur le budget national et n'a donc pas été financé. Au lieu de cela, la plupart du travail effectué sur le terrain est mené par des organisations de la société civile et des ONG de consolidation de la paix, de développement et d'aide humanitaire, mais les informations sur les progrès des programmes ne circulent pas très bien entre les différents acteurs et le gouvernement.

En outre, la mise en œuvre des progrès du PAN-FPS-II n'est pas correctement suivie, et il est difficile d'obtenir un tableau complet de la situation actuelle de chaque résultat. Cela est dû au fait que de nombreux indicateurs sont assez vagues, que les moyens de vérification de ces indicateurs ne sont pas clairs et qu'aucune donnée de référence n'a été collectée. En outre, les rapports gouvernementaux ne rendent pas compte des objectifs et des résultats spécifiques inscrits au PAN pendant la période de mise en œuvre (les exemples fournis datent souvent d'années antérieures à la mise en place du PAN-FPS-II).

En termes de participation, la représentation des femmes en politique reste très faible : seuls 9,8 % des membres du Parlement National élus en 2018 étaient des femmes (une augmentation marginale par rapport aux élections précédentes), et dans les cinq gouvernements depuis 2006, la proportion de femmes ministres se situe entre 10 et 15 %. Au-delà de la politique, la représentation des femmes ne fait pas l'objet d'un suivi systématique, bien qu'il existe des initiatives intéressantes de collecte de données au niveau local. Les axes de prévention et de protection ont renforcé leur arsenal juridique et politique, mais la mise en œuvre sur le terrain n'a pas connu la même évolution, toujours entravée par le problème de la volonté politique réelle et de la budgétisation. En matière de protection, l'un des plus grands problèmes a été l'état de siège au Nord-Kivu et à Kinshasa, en vigueur depuis mai 2021. Selon *Amnesty International*⁵⁰, il n'a pas atteint son objectif déclaré, qui était d'améliorer rapidement la situation en matière de sécurité. Au contraire, les autorités militaires ont utilisé leurs pouvoirs spéciaux pour porter davantage encore atteinte aux droits des personnes en toute impunité, et les attaques des groupes armés contre les civils ont plus que doublé en 2021 par rapport à l'année précédente. Le

50 Amnesty International, *op. cit.*

domaine du relèvement semble être laissé de côté dans les efforts du gouvernement, et aucune avancée n'a été rapportée dans ce domaine.

2

Recommandations⁵¹

Concernant la responsabilité et les rapports d'avancement

S'assurer que des informations sur les progrès réalisés sont collectées pour tous les résultats et indicateurs figurant dans le PAN-FPS-II, afin de pouvoir vérifier que la RD Congo prenne la responsabilité de ses engagements. S'assurer que les données collectées sont ventilées par sexe et par les autres facteurs de diversité mentionnés dans le PAN (âge, statut d'handicap, etc.).

Soutenir les initiatives indépendantes de collecte de données sur la participation des femmes aux postes et mécanismes de décision au-delà de la politique, ce qui permettrait d'éclaircir cette question, et veiller à ce que ces données nourrissent une programmation basée sur des éléments concrets.

Soutenir une évaluation externe approfondie du PAN-FPS-II pour examiner la mise en œuvre du PAN d'une manière plus holistique et officielle, avant de s'engager dans le développement d'un plan d'action de troisième génération.

Dans le plan de troisième génération, veiller à inclure des indicateurs, mesurables, réalisables, pertinents et respectant les délais impartis (SMART) ainsi que de moyens concrets de vérification ; et soutenir la collecte de données de référence ainsi qu'un plan solide de développement et de mise en œuvre des données (y compris la centralisation de la compilation des données par le secrétariat national).

Exemples de mesures potentielles :

- Détacher du personnel expert en techniques de planification, de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (PSEA) au sein du secrétariat national du PAN et des secrétariats provinciaux ciblés, et soutenir la création d'une équipe PSEA au sein des secrétariats afin de centraliser la compilation des données.
- Offrir une formation en PSEA au personnel technique des ministères et institutions impliqués dans la mise en œuvre du PAN, y compris les membres des comités de pilotage nationaux et provinciaux.
- Au sein du groupe informel de coordination des bailleurs de fonds sur les questions de genre, convenir d'une approche commune en vue de l'évaluation externe du PAN-FPS-II et envisager la possibilité de cofinancer l'évaluation. Discuter avec les agences et organisations de consolidation de la paix des Nations unies travaillant sur le FPS des aspects essentiels à prendre en considération au cours de l'évaluation.
- Financer et fournir un accompagnement technique pour les initiatives de la société civile en matière de collecte de données, afin de compléter les efforts des secrétariats nationaux et provinciaux.

⁵¹ Les recommandations s'adressent à l'ambassade du Royaume-Uni à Kinshasa et peuvent aussi être adressées à d'autres bailleurs de fonds soutenant le travail sur les femmes, la paix et la sécurité en RD Congo.

- Créer des liens entre certaines universités du Royaume-Uni et de la RD Congo afin d'établir potentiellement un programme de coopération sur le PSEA des PAN actuels et futurs de la SPM.

Parties prenantes potentielles : Les ONGI de consolidation de la paix travaillant sur le FPS en RD Congo, ONU Femmes, certaines universités du Royaume-Uni et de la RD Congo, certaines organisations et plateformes de la société civile, telles que Rien Sans Les Femmes ou l'Observatoire de la Parité, le Groupe de coordination des bailleurs de fonds sur le genre (ou le groupe de coordination 1+1).

En ce qui concerne la coordination

S'assurer que tous les ministères concernés sont inclus dans le processus de mise en œuvre du PAN-FPS-II et que celui-ci soit pleinement intégré dans les politiques et programmes des différents ministères et départements, y compris la stabilisation, la sécurité, la justice et l'éducation.

Exemples de mesures potentielles :

- Fournir une formation sur le FPS au personnel concerné au sein des ministères clés et des institutions nationales, notamment en discutant de leur rôle dans la mise en œuvre du PAN-FPS-II afin de renforcer l'appropriation.
- Servir de médiateur avec les personnes de contact de l'ambassade du Royaume-Uni au sein de ces différents ministères et institutions afin qu'ils puissent être plus activement impliqués dans la mise en œuvre du PAN-FPS-II. Explorer les obstacles actuels à la mise en œuvre.
- Lors de la collaboration avec différents ministères sur différents sujets, par exemple, la stratégie de stabilisation, soulever les aspects clés du FPS et plaider pour qu'ils soient pris en compte dans les principales stratégies, programmes et plans d'action.

Parties prenantes potentielles : Les principaux contacts de l'ambassade du Royaume-Uni au sein des ministères et institutions nationales.

En ce qui concerne le financement

S'assurer que le plan opérationnel est aligné sur le budget national avant d'engager des fonds directs dans le Fonds d'affectation 1325.

Exemple de mesures potentielles :

- Utiliser le pouvoir de convocation de l'ambassade du Royaume-Uni dans toute négociation en cours avec le gouvernement de la RD Congo, afin que celui-ci consacre, dans son budget national annuel, des fonds à la mise en œuvre du PAN-FPS-II. S'assurer que le gouvernement de la RD Congo comprend que le Royaume-Uni n'engagera pas de fonds directs dans le Fonds d'affectation spéciale 1325 tant qu'une partie du plan opérationnel du PAN-FPS-II n'aura pas été couverte par le budget national.

Parties prenantes potentielles : Les principaux contacts de l'ambassade du Royaume-Uni auprès du gouvernement national de la RD Congo.

Concernant les principaux partenaires

Soutenir les organisations de défense des droits des femmes, les mouvements de femmes et les organisations de consolidation de la paix qui travaillent au FPS sur le terrain. Exiger une analyse de genre qui intègre une approche intersectionnelle avant d'engager des fonds dans un programme potentiel de FPS, en tenant compte des besoins spécifiques des femmes vivant avec un handicap, des femmes autochtones, des femmes déplacées à l'intérieur du pays et des femmes réfugiées (en tant que principaux groupes cibles du PAN-FPS-II).

Exemples de mesures potentielles :

- Allouer des fonds aux ONGI de consolidation de la paix et aux organisations de la société civile travaillant sur le FPS, car elles sont à l'avant-garde de la plupart des travaux réalisés dans le cadre du PAN-FPS-II. Exiger que ces programmes intègrent une analyse de genre et utilisent une approche intersectionnelle, en favorisant les programmes ciblant directement les femmes vivant avec un handicap, les femmes autochtones, les femmes déplacées à l'intérieur du pays et les femmes réfugiées (en tant que principaux groupes cibles du PAN-FPS-II).
- Soutenir les initiatives travaillant avec les femmes candidates et les candidates potentielles pour les prochaines élections de 2023.

Parties prenantes potentielles : Les ONGI de consolidation de la paix, les organisations travaillant avec les femmes candidates et les organisations de la société civile.

Bibliographie

- Amnesty International (2022) RDC. La justice et les libertés en état de siège au Nord-Kivu et en Ituri, mai (<https://www.amnesty.org/fr/documents/afr62/5495/2022/fr/>)
- Le Groupe d'étude sur le Congo - GEC, Ebuteli et Le Bureau d'études, de recherche et de consulting international - Berci (2022), « Congolais cherchent démocrates. Entre soif de redevabilité et insatisfaction sociale », août (<https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2022/08/rapport-sondage-gec-ebuteli-congolais-democrates-soif-redevabilite-insatisfaction-sociale.pdf>)
- Le Groupe d'étude sur le Congo - GEC, Ebuteli et Le Bureau d'études, de recherche et de consulting international - Berci (2022), « Perception des femmes en politique : les Congolais sont-ils prêts à élire une présidente de la République ? », août (<https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2022/08/note-thematique-participation-femme.pdf>).
- Malena Liedholm Ndounou et Viktoria Saxby (2019), « Study on women's representation and influence in politics in DR Congo », mars. Non publié - commandé par ONU Femmes et l'ambassade de Suède à Kinshasa.
- Observatoire de la Parité et *International Alert* (2016), « État des lieux de la parité dans la province du Nord-Kivu et du Sud-Kivu en République démocratique du Congo », février (<https://www.international-alert.org/fr/publications/État-des-lieux-de-la-parite-dans-la-province-du-nord-kivu-et-du-sud-kivu/#sthash.mTwLbaZt.dpbs>).
- Observatoire de la Parité (2018), « État des lieux de la parité et du genre au sein des forces et services de sécurité dans les zones prioritaires dans la province du Sud-Kivu en République démocratique du Congo ».
- Rien Sans Les Femmes (2017), « De la parité de droit à la parité de fait. Rapport d'analyses participatives et inclusives de la loi n° 15/013 du 1^{er} août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité en République démocratique du Congo », mars (<https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/09/DRC-Parite-Droit-Parite-Fait-FR-2017.pdf>).
- Rien Sans Les Femmes (2022), « Politique d'intégration de la femme et la jeune femme dans les mécanismes et initiatives de paix en République démocratique du Congo », janvier.