

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO: La réponse d'urgence aux violences sexuelles reste essentielle

Même si l'on se réjouit du lancement d'une nouvelle stratégie contre les violences sexuelles en République démocratique du Congo (RDC), de nombreux défis sont encore à relever. La stratégie, qui fait partie du plan de stabilisation de l'est de la RDC du gouvernement congolais a, sans le vouloir, provoqué une baisse de l'attention et des fonds destinés à la lutte contre les violences sexuelles dans un nombre accru de zones touchées par le conflit. Par ailleurs, le manque de coordination et d'implication des groupes locaux fait obstacle à la réponse dans son ensemble. Afin de garantir une approche véritablement compréhensive visant à combattre et répondre aux violences sexuelles en RDC, les gouvernements des pays donateurs doivent soutenir la nouvelle stratégie tout en assurant que les besoins d'urgence soient satisfaits.

Mettre la rhétorique en pratique

Malgré l'attention internationale accrue portée à la question des violences sexuelles en RDC, l'impact est encore moindre pour la plupart de femmes vulnérables à ce problème, qui n'ont pas encore vu leur vie s'améliorer. Alors que les Etats-Unis ont envoyé leur plus haut diplomate à Goma pour rencontrer les femmes victimes de violences sexuelles et que la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la violence sexuelle dans les conflits armés ait choisi la RDC comme première mission officielle, l'attention reste tournée vers les femmes qui peuvent accéder aux capitales provinciales pour recevoir de l'aide plutôt que vers les femmes qui vivent dans des zones rurales moins sécurisées. Cette attention accrue n'est pas encore reflétée au niveau des financements non plus.

Selon les statistiques du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA), il y a eu plus de 17,500 cas de violence sexuelle en RDC en 2009. Néanmoins, un nombre bien plus important de cas ne sont pas connus puisque ces incidents ont probablement lieu dans des zones en conflit et difficiles d'accès. Selon les statistiques d'UNFPA de 2009, le nombre d'agresseurs faisant partie de la population civile a augmenté

Recommandations

- ❑ Le Coordonnateur Humanitaire et le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations unies/Etat de droit doivent assurer la coordination entre les réponses humanitaire et de stabilisation aux violences sexuelles.
- ❑ Le Coordonnateur Humanitaire et l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés doivent assurer que la réponse d'urgence aux violences sexuelles soit systématiquement abordée et financée par le biais du cluster protection.
- ❑ L'UNICEF doit impliquer les organisations congolaises dans la composante de l'assistance multisectorielle de la stratégie.
- ❑ Les bailleurs de fonds internationaux, en particulier les Etats-Unis, doivent investir des fonds dans la stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC et dans le Plan d'Action Humanitaire.
- ❑ Les Etats-Unis, avec d'autres pays donateurs et les Nations unies, doivent mettre la pression sur le gouvernement congolais afin qu'il s'attèle de manière sérieuse au problème des violences sexuelles à l'est de la RDC, et en particulier aux questions d'impunité et de la réforme du secteur de la sécurité.

en conséquence des années de conflit violent et de l'impunité presque totale pour les cas de violence sexuelle. Mais dans les zones où le conflit est toujours en cours, la grande majorité des agresseurs sont toujours des soldats, dont nombreux font partie de l'armée congolaise.

Le gouvernement congolais a promulgué des lois sur les violences sexuelles et a annoncé une politique de tolérance zéro pour l'armée. Toutefois, l'application de ces lois laisse à désirer. Le gouvernement n'a pas encore prouvé sa volonté politique de s'atteler à certaines questions primordiales telles que l'impunité des commandants de haut rang et la réforme de l'armée. En outre, le gouvernement ne s'est pas encore penché sur les causes sous-jacentes du conflit à l'est de la RDC. Cependant, sans s'attaquer aux origines du conflit, le problème des violences sexuelles ne pourra être résolu.

Coordonner la nouvelle stratégie et la réponse d'urgence

L'intérêt exprimé au plus haut niveau des gouvernements des pays donateurs et des Nations unies a mené au développement, en 2009, d'une stratégie globale de lutte contre les violences sexuelles. Cette stratégie faisant cependant partie du plan de stabilisation du gouvernement, elle a des limites en ce qui concerne sa capacité à répondre aux besoins dans les zones en conflit.

Malgré l'existence de quelques zones stables à l'est de la RDC qui ont engendré une augmentation du nombre de retours de personnes déplacées, de nouveaux déplacements et incidents de violences sexuelles dans les zones touchées par le conflit à l'est de la RDC sont en hausse. Bien que le conflit soit toujours en cours, la pression exercée par le gouvernement congolais et les bailleurs de fonds a provoqué un changement général d'orientation vers davantage de programme de stabilisation en RDC.

La stratégie globale de lutte contre les violences sexuelles développée à l'origine par les Nations unies a été incorporée au plan de stabilisation de l'est de la RDC du gouvernement (STAREC) et validée au sein de la Stratégie Nationale de Lutte contre les Violences Basées sur le Genre du gouvernement congolais. L'implication du gouvernement congolais dans la stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC est un pas en avant. Cependant, le gouvernement constitue une des parties du conflit actuel, et des membres de l'armée congolaise font partie des pires auteurs de violences sexuelles dans l'Est. Cela met donc sérieusement en doute le fait que cette stratégie, étant gérée par le gouvernement, permette de s'attaquer aux questions relatives aux violences sexuelles.

La stratégie de lutte contre les violences sexuelles comprend cinq composantes, à la tête de chacune desquelles se trouve

soit une agence des Nations unies, soit un point focal du gouvernement congolais. Ces cinq composantes sont : lutte contre l'impunité, réforme du secteur sécurité, protection et prévention, assistance multisectorielle, et données et mapping. Une unité de violence sexuelle a été créée au sein de la Mission des Nations Unies en RDC (MONUC) afin de superviser la mise en œuvre de la stratégie. Un fonds commun pour le STAREC a été établi, ainsi que des structures de coordination au niveau national et provincial pour chaque composante de la stratégie (à l'exception de la réforme du secteur sécurité au niveau provincial).

Les groupes de travail des composantes ont remplacé l'ancienne structure du sous-groupe de travail sur la violence fondée sur le sexe à la tête duquel se trouvait l'UNFPA. Cependant, vu que les activités des groupes de travail des différentes composantes font partie de la stratégie du STAREC, elles seront principalement mises en œuvre dans des zones sélectionnées pour des programmes de stabilisation. Les groupes de travail n'ont pas été établis pour traiter les problèmes de violence sexuelle dans des contextes de conflit, tel que l'était l'ancien sous-groupe de travail. Par conséquent, il n'existe plus de forum qui puisse organiser rapidement une réponse opérationnelle en cas de nouvelle crise, ou qui puisse jouer le rôle de groupe de plaidoyer.

Un exemple du type de besoins d'urgence auxquels les femmes sont confrontées au Congo se situe au niveau du secteur de la santé. Il est toujours extrêmement difficile pour les victimes de violences sexuelles d'accéder à des soins médicaux adéquats. Alors que les victimes reçoivent des soins médicaux gratuitement dans les capitales provinciales de l'est de la RDC, la plupart des cas de violences sexuelles qui sont liés au conflit ont lieu dans des zones reculées. Refugees International (RI) s'est entretenu avec une femme déplacée, victime d'un viol collectif dans le Territoire de Walikale, zone en conflit, qui s'est vue forcée de marcher dans la forêt pendant deux semaines avant de trouver un transport pour Goma car elle n'avait pas accès à des soins de santé gratuits plus près de chez elle.

Les victimes comme cette femme doivent pouvoir accéder à des services médicaux dans les 72 heures afin de pouvoir profiter de kits de prophylaxie post-exposition (PEP), mais de nombreux centres de santé dans les zones touchées par le conflit en dehors des capitales provinciales ne disposent pas de kits PEP. Bien que l'efficacité de l'ancien sous-groupe de travail sur la violence fondée sur le sexe ait parfois été remise en question, ce groupe avait néanmoins la capacité d'exercer de la pression rapidement afin d'obtenir des kits PEP dans les zones en conflit. Les nouveaux groupes de travail des composantes ayant une structure lourde et un ciblage géographique limité, on s'inquiète du fait que les réponses d'urgence ne puissent être organisées de manière adéquate.

Le cluster protection, géré par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) doit prendre ses responsabilités en ce qui concerne la réponse aux violences sexuelles dans un contexte d'urgence. Le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur Humanitaire (DSRSG/HC), à la tête de la réponse humanitaire d'urgence au Congo, en conjonction avec le HCR, doit assurer que la réponse d'urgence aux violences sexuelles soit systématique au sein du cluster protection. Le DSRSG/HC et le DSRSG/Etat de droit (qui supervise l'Unité de violence sexuelle), doivent également assurer la coordination entre les programmes humanitaires et ceux du STAREC.

Impliquer les groupes locaux

Le manque de soutien aux organisations de la société civile locale, dans les zones en conflit comme dans les zones stables, constitue un obstacle supplémentaire considérable à la réponse actuelle aux violences sexuelles en RDC. Les gouvernements donateurs, les agences de Nations unies et les organisations internationales doivent impliquer davantage les organisations congolaises, et les anciennes structures de coordination doivent être utilisées comme base pour que la stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC porte ses fruits et que les besoins d'urgence des femmes soient satisfaits.

Avant l'établissement des nouveaux groupes de travail des composantes de la stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC, la coordination des groupes locaux d'assistance aux victimes était prise en charge par l'UNFPA dans le cadre de l'Initiative Conjointe. L'UNFPA a été critiqué à juste titre pour sa faiblesse dans le domaine humanitaire et afin que cela change, une réorganisation et priorisation du travail humanitaire au niveau de son siège sont nécessaires.

Malgré les critiques à l'égard de la mise en œuvre de l'Initiative Conjointe, cette dernière a toutefois permis de créer des réseaux locaux pour le partage de l'information, la coordination et les renvois. L'UNFPA a contribué à l'établissement des structures locales: les comités provinciaux et locaux de lutte contre les violences sexuelles et les sous-commissions chargées de l'organisation, au niveau local, du travail dans les domaines de l'assistance médicale, psychosociale, juridique et socio-économique aux victimes. Ces structures ne font actuellement pas partie du nouveau système de coordination de la stratégie contre les violences sexuelles du STAREC, à l'exception de la composante données et mapping, ce qui diminue le rôle essentiel que les groupes locaux jouaient précédemment dans la réponse. Les groupes locaux sont cruciaux pour le partage de l'information mais également dans les secteurs tels que la prévention et la réintégration socio-économique, deux domaines qui sont actuellement négligés dans la réponse aux violences sexuelles.

Depuis le développement de la nouvelle stratégie, le leadership des Nations unies en RDC a annoncé la dissolution des anciennes structures locales de coordination. L'UNICEF a reçu la gestion de la composante de l'assistance multisectorielle. Cependant, la communication entre l'UNICEF et les organisations locales qui faisaient partie de l'Initiative Conjointe n'a pas été optimale. RI a rencontré de nombreux groupes locaux qui ont rapporté être extrêmement découragés par leur exclusion évidente de la nouvelle stratégie. Une représentante d'un groupe local a exprimé les sentiments de nombreux d'entre eux en résumant qu'elle ne voyait en la nouvelle stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC «qu'une construction politique visant à financer des agences internationales». Il est nécessaire de dépasser cette perception.

Vu que la stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC est censée aboutir à une appropriation plus importante au niveau du gouvernement et au niveau local, il est impératif que les groupes locaux soient impliqués de manière plus formelle. L'UNICEF doit prendre l'initiative d'assurer que les groupes locaux et leurs structures de coordination fassent partie intégrante de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC et que des partenariats soient établis entre les groupes locaux et internationaux pour les activités menées dans le cadre de la réponse multisectorielle.

Les organisations congolaises sont, elles aussi, cruciales pour toute réponse d'urgence aux violences sexuelles. Dans les zones jugées dangereuses pour les organisations internationales, les partenaires locaux peuvent intervenir à leur place. En effet, là où il n'y a pas de présence internationale, les groupes locaux prennent souvent l'initiative d'agir seuls.

A Hombo nord, dans le Territoire de Walikale, RI s'est entretenu avec une femme qui s'est vue contrainte de venir en aide à de nombreuses femmes ayant subi des violences sexuelles et ayant trouvé refuge dans sa communauté. Elle leur a fourni le peu d'aide qu'elle ait pu trouver, mais a suggéré que des conseils ou une formation lui auraient été extrêmement utiles, particulièrement dans le domaine du soutien psycho-social. Elle a confié à RI qu'elle avait été débordée mais qu'elle était la seule à avoir pu agir. Il est nécessaire que les groupes locaux reçoivent davantage de soutien afin de pouvoir agir de manière efficace et soutenue en cas d'urgence.

Soutien à la mise en œuvre de la stratégie du programme STAREC

La stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC constitue une initiative importante qui nécessite davantage de soutien des bailleurs de fonds si l'on veut qu'elle ait un réel impact. Cependant, des lacunes au niveau

de la coordination et de l'objectif général de la stratégie rendent sa mise en œuvre difficile.

Les représentants des gouvernements des pays donateurs se sont plaints auprès de RI du fait que lors du financement initial de 5 millions de dollars attribués à la stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC, destinés à certaines zones de la province du Sud Kivu et du district d'Ituri uniquement, les projets soumis avaient manqué de créativité et ne traduisaient pas une nouvelle approche d'ensemble de lutte contre les violences sexuelles. Par ailleurs, les agences de mise en œuvre ont rapporté à RI qu'elles n'avaient pas la possibilité de lancer de nouveaux projets visant à combler les lacunes actuelles, les fonds étant insuffisants. La sélection des projets a eu lieu de manière tellement précipitée que les nouveaux groupes de travail des composantes n'ont pas eu le temps d'identifier les domaines prioritaires de la réponse et de développer un plan coordonné. Les bailleurs de fonds doivent consacrer du temps dans le processus afin que les groupes de travail des composantes puissent développer des plans stratégiques pour leur secteur.

Même si les premiers projets n'ont pas encore été lancés, la mise en œuvre de la stratégie suit son cours et les groupes de travail des différentes composantes doivent servir de forum où des discussions stratégiques peuvent avoir lieu, plutôt que de ne se concentrer que sur les questions de financement. Ce forum doit être ouvert à tous les acteurs impliqués, qu'ils aient introduit des demandes de fonds ou non. Lors de la prochaine attribution de fonds, il est nécessaire de cibler d'autres zones géographiques, au-delà du Sud Kivu et de l'Ituri. L'UNICEF développe actuellement des standards minimum pour la réponse aux violences sexuelles et les bailleurs de fonds doivent assurer qu'ils soient mis en place rapidement.

Un des obstacles les plus importants à la mise en œuvre de la stratégie réside dans le manque de données précises sur les services disponibles et les incidents. Dans le cadre de la stratégie, l'UNFPA est responsable des données et du mapping sur les incidents de violence sexuelle et des services disponibles. Néanmoins, l'agence manque actuellement de ressources pour mener à bien cette tâche. En outre, les gouvernements des pays donateurs, les autres agences des Nations unies et les organisations internationales hésitent à soutenir l'UNFPA vu la performance de cette agence dans le passé.

Afin d'améliorer le mappage des incidents, l'UNFPA doit mettre en pratique le Système de Gestion de l'Information sur les Violences basées sur le Genre (GBV IMS), une base de données développée et validée au niveau global par l'UNFPA, le HCR et International Rescue Committee (IRC). Les bailleurs de fonds doivent également prendre une décision: soit ils soutiennent l'UNFPA pour les données et le

mapping, soit ils nomment une autre agence pour prendre la gestion de cette composante.

Jusqu'à présent, le rôle de l'Unité de violence sexuelle de la MONUC a été limité à celui de point focal plutôt que coordonnateur, et cette unité manque considérablement de personnel. Depuis que la nouvelle structure de coordination a été établie, des réunions sont organisées par chacune des cinq composantes, mais il n'existe pas de forum où les résultats des réunions de tous les groupes de travail sont fusionnés. L'Unité de violence sexuelle doit prendre son rôle de leadership au sérieux afin d'assurer une coordination d'ensemble des groupes de travail.

Il ne faut pas négliger le rôle que joue également la MONUC (qui va bientôt devenir la MONUSCO) en matière de prévention et de réponse aux violences sexuelles. Tout retrait prématuré du personnel militaire et civil de la MONUC/MONUSCO avant que la paix et la stabilité soient rétablies rendrait le risque de violences sexuelles contre les femmes encore plus important.

Suffisamment de fonds doivent être attribués à la réponse aux violences sexuelles

Ironiquement, moins de ressources sont attribuées aux programmes de lutte contre les violences sexuelles depuis le lancement de la stratégie qu'avant qu'elle n'existe. Plusieurs bailleurs de fonds ont rapporté à RI qu'ils attendaient de voir si les premiers projets portaient leurs fruits avant d'allouer des fonds aux activités contre les violences sexuelles mises en œuvre dans le cadre de la stratégie du STAREC. Vu les ressources minimales disponibles pour le STAREC et le Plan d'Action Humanitaire (HAP), qui n'est actuellement financé qu'à 30%, la réponse aux violences sexuelles va être vouée à l'échec si les bailleurs n'y attribuent pas de fonds conséquents.

Lors de l'allocation récente de ressources financières au HAP, les acteurs humanitaires ont été informés à tort, qu'ils ne pouvaient pas faire de demandes de fonds pour des programmes de lutte contre les violences sexuelles par le biais du fonds humanitaire commun. Il était supposé que le financement de programmes de lutte contre les violences sexuelles devait avoir lieu par le biais du fonds commun du STAREC. Ce n'était pas le cas, mais par conséquent, aucune proposition n'a été soumise au fonds humanitaire d'urgence. Les agences humanitaires manquent donc désormais de ressources pour mener à bien leurs projets de lutte contre les violences sexuelles. En outre, RI a été informé que plusieurs organisations n'ont pas voulu de fonds destinés au STAREC car cette stratégie est gérée par le gouvernement et couvre principalement des activités liées à la stabilité. Le DSRSG/HC doit s'atteler à la question du financement des programmes contre les violences sexuelles en autorisant une allocation spéciale du fonds humanitaire commun.

Bien que les Etats-Unis ne contribuent pas aux différents fonds communs, ils coordonnent leurs activités bilatérales avec la stratégie. Cependant, les Etats-Unis doivent assurer que les rapports de leurs projets alimentent directement les discussions sur la stratégie du STAREC. Les Etats-Unis peuvent se féliciter de l'intérêt accru qu'ils ont accordé au problème des violences sexuelles en RDC ainsi que d'avoir inclus, lors de propositions de financement récentes, un critère requérant des organisations recevant les fonds qu'elles coopèrent avec des groupes locaux et développent leurs capacités. Même si les 17 millions de dollars annoncés par la Secrétaire d'Etat Clinton en 2009 destinés à des programmes contre les violences sexuelles ont été les bienvenus, la grande partie de ces fonds ne constituaient en réalité pas une nouvelle allocation. Si les Etats-Unis attribuent davantage de ressources, certaines activités de la stratégie jusqu'ici négligées, telles que la prévention, pourront être mises en œuvre tout en garantissant que les besoins d'urgence soient satisfaits. Les Etats-Unis doivent aussi assurer que leurs différentes agences gouvernementales se coordonnent en ce qui concerne le financement de programmes de lutte contre les violences sexuelles.

Conclusion

La stratégie de lutte contre les violences sexuelles du STAREC constitue une étape importante qui nécessite le soutien des bailleurs de fonds. Cependant, on ne pourra pas résoudre le problème des violences sexuelles en RDC si on le traite en marge du plus large conflit. Alors que certaines zones se stabilisent et ont besoin de soutien, et la stratégie du STAREC peut être utile à cet égard, on s'inquiète de plus en plus du fait que les donateurs en RDC réorientent trop

rapidement leurs financements de l'urgence vers d'autres types de programmes. Comme l'a mentionné un fonctionnaire des Nations unies à RI: « Une zone ne se stabilise pas simplement parce que vous en avez décidé de la sorte dans un bureau ».

Au bout du compte, il revient au gouvernement congolais de prendre ses responsabilités et d'agir contre les violences sexuelles en RDC. Les Etats-Unis et d'autres donateurs doivent mettre la pression sur le gouvernement congolais afin que les commandants de haut rang des unités militaires responsables de violences sexuelles soient jugés, qu'il s'engage à entreprendre une réforme sérieuse de son armée et à appliquer la loi de 2006 sur les violences sexuelles. La Représentante spéciale du Secrétaire général pour la violence sexuelle dans les conflits armés, Margot Wallström, peut aussi jouer un rôle important afin de pousser le gouvernement congolais à prendre action en matière de violences sexuelles. Comme l'a souligné une dirigeante congolaise: « Nous nous sommes réjouis de la venue d'Hillary Clinton à Goma. Mais il n'est pas normal que les Etats-Unis et d'autres pays envoient des délégations de leur ministère des Affaires étrangères pour rencontrer les victimes de violences sexuelles ici, alors que le gouvernement congolais lui-même ne s'implique pas suffisamment dans la lutte contre ce problème dans son propre pays ».

Camilla Olson, Advocate, et Melanie Teff, Senior Advocate, ont fait des recherches sur le problème de la violence sexuelle en RDC en mai 2010.