

Dynamiques des conflits et de la migration forcée en République démocratique du Congo

Rapport de l'atelier d'experts

30 novembre – 1^{er} décembre 2010, Oxford



Rapporteurs de l'atelier
Henning Tamm, Université d'Oxford
Claire Lauterbach, RSC

Janvier 2011

Centre d'Études sur les Réfugiés (RSC)
Département de développement international d'Oxford
Université d'Oxford



REFUGEE
STUDIES
CENTRE

Dynamiques des conflits et de la migration forcée en République démocratique du Congo

Ce rapport¹ est une synthèse des principaux points soulevés aussi bien pendant les présentations que pendant les discussions entre participants, organisée en cinq thèmes étroitement liés dont les contours se sont progressivement dessinés au cours de l'atelier. Chaque section de ce rapport donne quelques pistes à explorer afin d'échafauder des solutions innovantes pour les questions soulevées.

L'atelier réunissait des praticiens, des universitaires et des décideurs politiques venus de RDC et d'ailleurs en vue d'atteindre les objectifs suivants:

- Considérer la relation entre les déplacements de population forcés aussi bien au sein de la RDC qu'en dehors, la présence prolongée des groupes armés, le retour des déplacés et la perpétuation du conflit;
- Explorer les répercussions de l'intervention internationale sur la protection des civils et si les interventions humanitaires s'appuient sur une analyse exhaustive des schémas de déplacement; et
- Trouver des solutions durables innovantes au déplacement et au conflit qui puissent être développées et soutenues par le biais d'approches locales, nationales, régionales et internationales.

Au cours de la première journée, les sujets abordés étaient le conflit, le déplacement, le retour des populations et les interactions entre acteurs armés et civils. Au cours de la deuxième journée, plusieurs solutions ont été explorées pour mettre fin au cercle vicieux de la violence, y compris des violences sexuelles et sexistes (VSS) et du déplacement.

L'atelier s'est déroulé selon les règles de Chatham House concernant la confidentialité des informations, puisque l'objectif était de créer une tribune permettant aux participants de partager librement leurs opinions et leurs expériences.

1. Révisions et version finale par Henning Tamm. Merci à Héroïse Ruaudel, Emily Paddon et Maurice Herson pour leurs commentaires et leurs contributions.

Photo de couverture: Camp de Magunga, Goma. La population fluctuait entre 60 000 et 160 000 individus. En arrière-plan, le volcan du Mont Nyiragongo, toujours en activité, menaçait d'entrer en éruption. (Adrian Arbib 1995)

Historique du conflit et du déplacement en RDC

Cela fait vingt ans que la RDC est le théâtre permanent de conflits armés et de déplacements forcés. Ce qui n'était alors que des litiges sur la citoyenneté dans le contexte d'une fragilité extrême de l'État a pris une envergure régionale suite au génocide rwandais et a culminé en deux guerres, dont la dernière impliquait, directement ou indirectement, plus d'une douzaine de gouvernements africains. Le Comité international de secours (IRC) estime que les conflits et leurs conséquences ont provoqué la mort de 5,4 millions d'individus entre août 1998, date du début de la seconde guerre, et avril 2007. Comme l'illustrent les statistiques produites par de nombreux organismes internationaux, quatre vagues successives peuvent être distinguées dans les schémas de déplacement de ces vingt dernières années.

Entre 1992 et 1996, les conflits interethniques dans certaines provinces (surtout celles de Katanga et du Nord-Kivu) ont provoqué des déplacements, souvent le long des lignes ethniques. Le déplacement des Hutus rwandais dans l'ancien Zaïre au milieu de l'année 1994 en constitue l'un des exemples.

Entre 1996 et 1997, la Première Guerre du Congo ciblait, d'un côté, les réfugiés hutus d'origine rwandaise, parmi lesquels se trouvaient des acteurs du génocide, et, d'un autre côté, les Congolais d'origine rwandaise. Des déplacements ont été provoqués dans l'ensemble du pays par la retraite de l'armée nationale, mal organisée, et de certains des Hutus rwandais armés, de même que par l'avancée de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) de Laurent Kabila et de ses sympathisants étrangers.

Entre 1998 et 2003, la Seconde Guerre du Congo a vu l'Angola, la RDC, la Namibie et le Zimbabwe s'opposer au Rwanda, à l'Ouganda et à ses nouveaux alliés congolais. Au fur et à mesure de l'évolution des combats, le Rwanda et l'Ouganda ont commencé à soutenir des groupes armés congolais concurrents et ont même fini par s'affronter dans l'Est de la RDC. Ces dynamiques et plusieurs autres conflits, tels que celui du District de l'Ituri, ont entraîné de nouveaux déplacements en masse.

Dans la période «post-conflit» qui commence en juillet 2003, les civils ont continué de subir les attaques de groupes armés. Les combats entre groupes armés – en particulier entre les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) et le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) de Laurent Nkunda – et contre l'armée congolaise (FARDC) ont déplacé des centaines de milliers de personnes. Après avoir scellé un accord diplomatique secret, les gouvernements congolais et rwandais ont lancé une offensive militaire conjointe contre les FDLR au début 2009 (Opération Umoja Wetu). Deux autres opérations militaires des FARDC (Kimia II et Amani Leo), appuyées par la Mission de l'ONU en RDC (MONUC), ont entraîné des violations des droits humains et des déplacements de population à grande échelle, tout en obtenant un succès militaire mitigé.

Aujourd'hui, à la fin 2010, l'est de la RDC demeure instable, en raison de la présence d'une grande variété d'acteurs armés (groupes armés étrangers, milices locales et une armée nationale largement indisciplinée) qui forment régulièrement des alliances temporaires

et opportunistes. Alors que s'approchent les élections présidentielles de 2011, la question du rapatriement des Tutsis congolais des pays voisins risque d'attiser les tensions locales et régionales. Dans l'ensemble, l'étiquette «post-conflit» demeure inexacte, du moins pour l'est de la RDC. En fait, à la mi-2010, les Congolais de l'Est interviewés s'accordaient unanimement à dire que «la guerre n'est pas encore finie» puisque l'insécurité personnelle persiste en raison de la présence continue des groupes armés, du manque de capacités de l'État et de la pauvreté rampante.

En novembre 2010, l'ONU estimait le nombre total de personnes déplacées à l'intérieur (PDI) de la RDC à 1,7 million, presque tous (à l'exception de 51 000 d'entre eux) se trouvant dans l'Est et le Nord-Est de la RDC. De plus, les estimations indiquent que les pays voisins – Burundi, Rwanda, Tanzanie et Ouganda – abritent plus de 200 000 réfugiés originaires de RDC. Toutefois, dans ce contexte, il a été signalé que les organismes humanitaires font face à de grandes difficultés d'ordre méthodologique et pratique pour enregistrer les réfugiés et les PDI et en assurer le suivi, et que les gouvernements de la région ont instrumentalisé de telles statistiques à des fins politiques au cours des vingt années de conflit et de migration forcée. Ces chiffres devraient néanmoins être à peu près exacts, si bien que leurs implications politiques doivent être prises en compte avec le plus grand sérieux.

Politiques de l'appartenance, de la terre et du retour

Dans l'est de la RDC, les problèmes d'appartenance et d'accès sont inextricablement liés au conflit. L'instrumentalisation politique de ces problèmes date de longtemps. A titre d'exemple, entre 1937 et 1955, l'administration coloniale belge a déplacé quelque 85 000 Hutus et Tutsis du Rwanda vers le Congo. Cette migration, puis d'autres vagues successives, ont entraîné des tensions entre les communautés «indigènes» et les individus de descendance rwandaise. Après l'indépendance, une loi sur la citoyenneté, votée en 1971, accordait la nationalité congolaise à tous ceux qui avaient émigré au Congo avant 1960, incluant de fait les migrants de la période 1937–1955 qui avaient initialement été exclus par la Constitution de 1964, qui fixait comme date-limite octobre 1968 pour l'obtention de la citoyenneté. Un an plus tard, cette date avait été changée à 1950. Enfin, en 1981, la loi de 1972 a été annulée et les dates-limites ont été repoussées encore plus loin que dans la Constitution (à août 1885). En conséquence, pendant toute la période postcoloniale, les descendants rwandais ou congolais se trouvaient dans une situation juridique incertaine. De plus, les politiciens nationaux ont fréquemment exploité cette situation et manipulé les rivalités locales concernant les terres, les ressources et le pouvoir politique.

L'usage politique et systématiquement militarisé de ces questions remonte toutefois aux conflits interethniques qui se sont déroulés dans le contexte de la stagnation du processus démocratique au début des années 1990: la propagande par des individus qui se définissaient eux-mêmes comme «autochtones» contre les «étrangers rwandais» a alimenté les craintes de nettoyage ethnique et de formation de milices. Les violences ont d'abord éclaté dans le territoire de Masisi (Nord-Kivu) et se sont étendues au cours des années suivantes. Ces hostilités se sont intensifiées suite à l'influx de plus d'un million de réfugiés hutus rwandais en 1994, à la fin du génocide rwandais. Elles ont culminé en deux guerres, qui liaient de plus en plus ces conflits locaux à une lutte régionale plus générale pour le contrôle économique et le pouvoir politico-militaire.

En plus de l'ambiguïté des droits de citoyenneté, la question de la répartition des terres n'a pas non plus été clairement résolue. Alors que des lois nationales modernes sont en vigueur, l'accès aux terres est généralement accordé par des chefs locaux puissants qui s'appuient sur le droit coutumier traditionnel. Ce dernier est illégal depuis 1973, année où toutes les terres ont été déclarées propriété de l'État. En conséquence, deux systèmes de droits fonciers existent côte à côte et viennent se contredire: le système traditionnel basé sur la citoyenneté ethnique et le système moderne basé sur les droits de propriété individuels. En conséquence, la question de la propriété des terres a suscité de nombreuses confusions et indécisions. Depuis le début de la première guerre en 1996, les terres, après avoir été la source de conflits armés, ont été de plus en plus souvent utilisées comme ressource pour perpétuer ces conflits: les terres sont devenues un atout pour les chefs de guerre locaux (aussi bien les groupes rebelles que les éléments criminels au sein de l'armée congolaise) qui en contrôlent la répartition.

La loi de 2004 relative à la nationalité congolaise du Gouvernement de transition de la RDC, qui reprend le caractère inclusif de la loi de 1971 en accordant la citoyenneté à tous les individus qui vivaient au Congo lors de son indépendance en 1960, laisse

toutefois un certain nombre de questions sans réponse. Elle crée ainsi des brèches juridiques et des problèmes de mise en application, qui seront de nouveau, dans les années suivantes, instrumentalisés contre les Congolais de descendance rwandaise. Ce potentiel d'instrumentalisation risque de perdurer, étant donné les récents accords concernant le retour des réfugiés, par exemple l'accord tripartite de février 2010 entre le HCR, la RDC et le Rwanda. Les communautés locales de l'Est du Congo contestent la nationalité des populations revenant du Rwanda et mettent en doute leur identité en tant que réfugiés. La peur d'une compétition accrue pour les rares terres disponibles vient attiser ces préoccupations. Et ces tensions sont exacerbées par la perception que le CNDP, aujourd'hui partiellement intégré à l'armée congolaise bien qu'il contrôle encore de vastes segments du territoire du Nord-Kivu, cherche à satisfaire exclusivement les demandes des Congolais tutsis en accordant un traitement de faveur aux rapatriés. Le retour des réfugiés pourrait éventuellement modifier, au niveau local, l'équilibre parfois fragile des pouvoirs, en particulier pour les questions d'appartenance et d'accès aux terres.

Suggestions

Les questions de l'appartenance, des terres et du retour, étroitement liées, sont profondément politiques et seront donc résolues par des solutions politiques. Les réformes politiques et juridiques nationales devraient s'appuyer sur des analyses approfondies des dynamiques du pouvoir politique local afin d'éviter tout risque de perpétuer la séparation entre les dynamiques locales et nationales. Les ambiguïtés existantes concernant la citoyenneté et le droit aux terres doivent être clarifiées au moyen de réformes juridiques nationales qui prendraient en compte les réalités sur le terrain. Plus généralement, la décentralisation constitue également une question cruciale pour trouver le bon équilibre entre les niveaux national et local.

Simultanément, la mise en application de cadres juridiques au niveau local, de même que les mécanismes locaux de résolution des disputes, devront bénéficier d'un appui externe. Ceci a déjà lieu, dans une certaine mesure: depuis mai 2009, UN-HABITAT et le HCR mettent en œuvre un programme pour prévenir ou arbitrer les conflits liés aux terres dans le contexte du retour et de la réintégration; des Comités locaux permanents de conciliation (CLPC) ont été établis, réunissant un large éventail d'acteurs concernés.

Le retour des réfugiés et des PDI devrait être considéré comme une occasion unique de mettre fin à des décennies d'exclusion: en s'appuyant sur la réforme sociale pour reconsidérer la définition de la citoyenneté, le «contrat social» entre les rapatriés et l'État pourrait être remodelé ou renforcé.

Alors qu'il faudrait donner plus de pouvoir aux acteurs locaux pour les aider à résoudre ces questions politiques, les acteurs nationaux et internationaux doivent faire très attention à la manière dont leur participation pourrait modifier les configurations locales du pouvoir et les perceptions de la légitimité de ces institutions locales.

Politiques de «restauration de l'État»: Réforme du secteur juridique et réforme du secteur de la sécurité

L'amélioration de la situation sécuritaire est la question la plus pressante et la plus importante pour réduire l'ampleur de la migration forcée en RDC, en particulier dans l'Est. Alors qu'une réforme du secteur de la sécurité (RSS), plus efficace et mieux coordonnée, constitue un besoin urgent à court terme, il s'agit aussi d'un projet à long terme étant donné que l'État congolais se trouve dans un état de faiblesse continue. Toutefois, c'est la notion-même de restauration de l'autorité de l'État qui doit être justifiée. Depuis de nombreuses années, la population de la RDC considère le plus souvent les uniformes comme une menace; les forces de sécurité sont devenues une source d'insécurité. En fait, de nombreux acteurs internationaux, nationaux et locaux affirment que des éléments du gouvernement et de l'armée ne sont pas disposés – même s'ils en ont les capacités – à renforcer les structures de l'État. Il est donc nécessaire, du moins selon une perspective qui s'attache à la protection des civils, de problématiser l'idée de «restauration de l'État»: l'idée de construire un État implique que celui-ci protège ses citoyens plutôt que de les maltraiter. En même temps, des mesures alternatives telles que le renforcement des acteurs locaux vis-à-vis des autorités nationales viennent contrarier l'impératif de souveraineté nationale. Le mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), qui a succédé à la MONUC en juillet 2010, illustre parfaitement le dilemme que pose le compromis potentiel entre la protection des civils et le renforcement des capacités de l'État. En conséquence, le terme de «stabilisation» est devenu ambivalent.

Le conflit d'intérêt entre, d'un côté, les motivations économiques des réseaux criminels au sein des FARDC et, d'un autre côté, le mandat constitutionnel de l'armée consistant à protéger les civils, est bien documenté, dont dernièrement par un rapport par le Groupe d'Experts de l'ONU (novembre 2010). Ces réseaux sont dirigés par des officiers haut-placés qui déploient des officiers de rang inférieur, qui leurs sont loyaux, dans des régions riches en ressources naturelles. Ces officiers de rang inférieur contrôlent alors l'extraction locale des minéraux et mettent en place des systèmes frauduleux de protection et de taxation. L'existence de réseaux criminels concurrents au sein des FARDC a aussi entraîné l'apparition de problèmes d'insubordination, de chaînes de commandement rivales et d'unité spéciales, tout en les rendant incapables de poursuivre activement les groupes armés. Dans certains cas, des officiers de l'armée ont même soutenu la création de milices Mai-Mai. Il est donc important de considérer les intérêts de ces réseaux criminels comme l'un des principaux facteurs de dissuasion en matière de réforme: une RSS plus efficace et mieux coordonnée viendrait modifier une situation qui s'avère extrêmement profitable pour certains des officiers impliqués. En cherchant à expliquer la suspension, le 11 septembre 2010, de toutes les activités d'exportation de minéraux au Nord-Kivu, au Sud-Kivu et au Maniema, le Président Joseph Kabila et le Ministre des Mines Martin Kabwelulu Labilo ont en fait tous les deux reconnu les répercussions négatives de la présence de groupes de type mafieux au sein des FARDC.

Les opérations militaires menées par les FARDC contre des groupes armés dans l'Est de la RDC ont également démontré qu'elles portaient fortement atteinte à la sécurité des populations locales. Les statistiques disponibles recueillies par le Bureau de la

coordination des affaires humanitaires indiquent que, depuis le début des opérations contre les FDLR et les Forces démocratiques alliées (FDA), le nombre total de PDI dans les Kivu est en fait passé de 1,18 million en novembre 2008 à 1,32 million en novembre 2010. Alors que leur nombre est resté stable dans le Nord-Kivu, il a plus que doublé dans le Sud-Kivu. Certaines PDI n'ont pas été déplacées par les attaques elles-mêmes mais ont fui par peur des représailles. Dans ce contexte, il est également important de noter que les PDI et les réfugiés sont devenus, sous bien des aspects, des ressources pour les groupes armés: par exemple, ils sont un terreau fertile de recrutement puisqu'ils ne disposent souvent d'aucun autre moyen de subsistance, n'ayant aucun accès aux terres.

Afin de freiner les mauvaises actions des troupes des FARDC et de réduire les risques de se voir associée aux violations des droits humains commises par les troupes des FARDC qu'elles soutient, la MONUSCO a mis en place une politique de conditionnalité qui consiste à vérifier que les commandants des bataillons n'aient pas commis de violations des droits humains avant de leur fournir un appui militaire, et de les superviser pendant les opérations militaires. Toutefois, dans sa forme actuelle, cette politique reste vague, et sa mise en œuvre s'est avérée problématique: planification conjointe limitée, supervision globale insuffisante et manque de réponses cohérentes. En conséquence, peu d'améliorations ont vu le jour en termes de violation graves des droits humains par les FARDC. De plus, l'armée a pour l'instant sollicité peu souvent l'assistance de la MONUSCO, probablement parce que son appui est considéré comme trop contraignant en raison des conditions imposées.

Le concept de conditionnalité est lié à des questions de justice plus générales et au besoin d'une réforme du secteur judiciaire (RSJ) cohérente. Omniprésente, l'impunité est considérée aussi bien comme un facteur incitant les FARDC à mal se conduire que comme une source de nombreuses injustices. Les experts juridiques affirment que le problème central de la RSJ en RDC n'est pas le manque de lois adaptées, mais plutôt l'absence de mise en application efficace des lois existantes. De plus, les experts soulignent le problème particulièrement répandu de l'ingérence politique dans les processus judiciaires.

Suggestions

Alors que les répercussions de l'interdiction d'exporter des minéraux imposée par le président Kabila demeurent imprécises, plusieurs actions possibles à court et moyen terme concernant l'extraction minière peuvent être mises en œuvre. L'extraction et la taxation illégales des ressources minières doivent être plus efficacement combattues. La conditionnalité devrait être l'un des principaux instruments pris en compte dans le calcul coûts-avantages des officiers des FARDC. Pour étendre son influence, la politique de la MONUSCO pourrait probablement être renforcée en apportant un appui encore plus solide – des incitations sont nécessaires, tout autant que des sanctions. La conditionnalité devrait également être reliée au système judiciaire afin d'en faire une mesure dissuasive plus efficace et d'aider à mettre fin à l'impunité. Enfin, des mécanismes d'examen approfondi – des processus qui examinent les employés du secteur public pour déterminer

si leur conduite antérieure, y compris d'éventuelles atteintes aux droits humains, justifie leur exclusion – devraient faire partie intégrante de la politique.

Bien qu'elle porte actuellement sur les droits humains, la conditionnalité pourrait aussi être étendue aux activités minières illégales menées par les officiers des FARDC. Dans la même veine, des structures incitatives qui favorisent une extraction minière licite et adéquatement réglementée doivent être mises en place pour les acteurs externes – le secteur privé aussi bien que les États voisins. La loi Dodd-Frank sur «les minéraux de la guerre», votée par le Congrès américain, en constitue un exemple.

Vis-à-vis du secteur judiciaire, des efforts devraient être menés pour rendre le système judiciaire actuel plus efficace en soutenant la mise en application des lois. En général, la société civile congolaise devrait adhérer aux réformes judiciaires et les diriger. Les acteurs externes devraient identifier les acteurs du changement au sein de la société civile et leur donner les moyens d'agir, plutôt que d'essayer d'imposer des cadres juridiques étrangers.

Dimensions régionales du conflit et de la migration forcée

Alors que les conflits et les déplacements forcés dans l'Est de la RDC et les pays voisins avaient précédemment revêtu une dimension partiellement régionale, l'influx de Hutus rwandais en 1994 puis les invasions rwandaise et ougandaise au cours de deux guerres ont fortement déstabilisé l'Est de la RDC en liant inextricablement les conflits locaux aux dynamiques du conflit régional. Après la fin officielle de la Seconde Guerre du Congo, le Rwanda a continué d'apporter son appui aux groupes rebelles, cette fois au CNDP. Le rapprochement entre le Rwanda et la RDC en janvier 2009, qui a culminé avec l'arrestation de Laurent Nkunda, le leader du CNDP, et avec des opérations conjointes contre les FDLR, doit donc être considéré comme une étape-clé de l'évolution des relations diplomatiques régionales. Près de deux ans plus tard, la situation en RDC demeure instable. Même si l'on estime que les trois opérations militaires successives contre les FDLR ont permis de réduire leurs rangs de 6 000 à 3 000 combattants, leur influence demeure étendue dans les deux Kivu. Leur structure de commandement et de contrôle demeure largement intacte alors qu'elles continuent de former des alliances avec des groupes armés locaux pour taxer, et souvent brutaliser, les populations locales.

De la même manière et comme souligné précédemment, le CNDP, aujourd'hui intégré, continue de contrôler certaines régions d'une manière semblable à celle de l'époque pré-rapprochement. Le gouvernement rwandais a aussi été parfois accusé de continuer de coopérer avec le CNDP, perçu encore aujourd'hui comme le défenseur des intérêts économiques rwandais dans l'Est de la RDC.

En plus des FDLR, des groupes rebelles originaires de l'Ouganda disposent toujours de bases arrières dans le Nord-Est du Congo (Forces démocratiques alliées, FDA) ou organisent des attaques occasionnelles dans le Nord-Est de la RDC (Armée de résistance du seigneur, ARS) Bien que la RDC, l'Ouganda et le Sud-Soudan aient uni leurs forces pour combattre l'ARS en décembre 2008, ce groupe rebelle demeure un élément déstabilisant dans la région au sens large, attaquant également des communautés de la République centrafricaine voisine. En outre, des rumeurs courent au sujet du leader de l'opposition burundaise, Agathon Rwaswa, qui se serait établi au Sud-Kivu, utilisant cette région comme base arrière pour former des alliances avec des groupes armés locaux.

Suggestions

Au vu des conséquences négatives des opérations contre les FDLR sur la protection des civils, il faut bien reconnaître les limites des solutions militaires. Les mesures de désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réinstallation (DDRRR) ont également donné des résultats mitigés. Leurs critiques suggèrent que ces stratégies avaient été mal élaborées dans la mesure où elles s'appuyaient sur des approches militaires et techniques pour résoudre un problème essentiellement politique. Une solution politique demanderait l'élaboration de stratégies qui viseraient à faciliter l'intégration politique des FDLR dans l'Est de la RDC et ailleurs tout en garantissant leur sécurité, ce qui les inciterait à déposer les armes.

Le rapprochement entre Kinshasa et Kigali a également suscité des réflexions sur les limites de l'influence de la communauté internationale sur ces accords régionaux. Alors que les acteurs internationaux semblent avoir aidé à établir les conditions qui ont permis ces accords, ils n'ont eu qu'une influence limitée sur leur contenu, qui est demeuré secret. La communauté internationale au sens large devrait donc évaluer, de manière réaliste, aussi bien ses possibilités d'influencer les gouvernements de la région que les limites de cette influence. Les propositions qui ne satisfont pas les principaux intérêts de ces acteurs sont peu susceptibles d'être mises en œuvre.

Il serait également bon de considérer si l'UA pourrait jouer un rôle plus important pour essayer de reconstruire les structures d'incitation de ces gouvernements et pour orienter les négociations régionales. Il existe déjà des institutions, telles que la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), dont les capacités à trouver des solutions régionales pourraient être renforcées. L'UA devrait également encourager les gouvernements de la région à respecter les termes de la Convention de Kampala (la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique), qui a été adoptée par l'UA en 2009 et qui érige une variété de normes en matière de prévention, de protection et d'assistance.

Dilemmes de l'action humanitaire

Les acteurs humanitaires, du HCR aux organisations non gouvernementales de moindre envergure, ont apporté environ 2,5 milliards de dollars d'aide au cours des cinq dernières années du conflit en RDC. Jusqu'à cette année, presque chaque plan annuel d'action humanitaire contenait des objectifs liés à la réintégration et au relèvement, tels que de ranimer les économies locales et de promouvoir le relèvement rapide des communautés. Nombre des activités humanitaires en cours illustrent cette notion assez large de l'assistance humanitaire, qui englobe les interventions en matière de santé et d'éducation dans les zones de retour, la réhabilitation des infrastructures sociales, la garantie de la sécurité alimentaire, la promotion de la santé publique et le soutien aux moyens de subsistance des anciens PDI et de leurs communautés d'accueil.

Cependant, les capacités ne sont pas suffisamment développées pour fournir cette assistance et veiller à ce que les civils puissent en bénéficier de la manière initialement prévue. Alors que l'éventail des tâches conduites sous le mandat humanitaire continue de se développer, des doutes apparaissent sur ces organisations et leur véritable capacité à effectuer les tâches qui leur sont imparties. La réintégration et le relèvement sont des questions à moyen terme qui ne s'intègrent pas facilement au cadre habituel des activités d'assistance humanitaire ou au champ d'expertise des acteurs humanitaires. En conséquence, un manque certain de stratégie et de leadership s'est fait sentir pour définir comment les mécanismes humanitaires peuvent s'attaquer efficacement à ces questions.

Le Plan d'action humanitaire 2010 s'appuie sur une notion plus étroite de l'assistance humanitaire. Toutefois, simultanément, de nouvelles tensions ont vu le jour. En RDC, une attention croissante est portée à la notion de «stabilisation» comme le montre le Plan de stabilisation et de reconstruction pour l'Est de la RDC (STAREC) du gouvernement congolais, la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation (ISSSS) dirigée par l'ONU, et le changement de nom de la mission de l'ONU, passant de MONUC à MONUSCO. Pour les acteurs humanitaires en général, et vu la nature intégrée de la mission de l'ONU, ceci soulève la question de savoir si les objectifs de stabilisation coïncident avec leurs propres priorités pour satisfaire les besoins de la population civile.

Plusieurs tensions apparaissent de manière évidente. Premièrement, l'objectif sécuritaire des programmes de stabilisation pourrait donner trop d'importance à la mitigation des conflits, ce qui rendrait peu probable que les individus et les communautés les plus vulnérables soient les premiers bénéficiaires de l'assistance. Deuxièmement, comme mentionné plus haut, il existe une tension entre les activités de stabilisation militaire et la protection des civils. La stabilisation pourrait permettre aux organismes d'assistance de l'ONU de se rapprocher des objectifs de sécurité inscrits dans leur mandat, ce qui réduirait l'espace humanitaire. Troisièmement, les questions telles que la réintégration et le relèvement sont avant tout des questions politiques; elles demandent donc des solutions politiques.

Parallèlement à ces dilemmes, les acteurs humanitaires continuent de se heurter à des obstacles méthodologiques et pratiques pour identifier et suivre les PDI et les réfugiés, en particulier s'ils ont vécu dans des communautés d'accueil plutôt que dans des camps.

Suggestions

Des efforts plus poussés doivent être effectués pour coordonner la collecte d'informations sur les PDI et réfugiés entre les diverses agences concernées et pour mieux partager ces informations. Alors qu'il est essentiel d'améliorer les techniques de recueil des informations, celles-ci risqueront toutefois de demeurer imparfaites, mais cela ne devrait pas empêcher de procéder à une analyse plus globale du contexte pour que les interventions humanitaires puissent s'appuyer sur un plus large éventail de données.

Le défi le plus profond auquel font face les acteurs humanitaires est celui d'évaluer de manière critique leur position au sein des mandats de stabilisation. Ceci demande non seulement de reconnaître les tensions éventuelles entre les objectifs militaires et humanitaires et de garantir que ces derniers ne soient pas compromis, mais aussi de considérer plus sérieusement les implications politiques de l'assistance humanitaire. Les critiques affirment que de nombreuses approches de la protection sont trop techniques et, au bout du compte, apolitiques, ce qui risque d'entraîner la distorsion et la marchandisation de la justice et la décontextualisation de la violence.

Les acteurs humanitaires, de même que de nombreuses autres ONG, remplissent des missions à court ou moyen terme en RDC. Ils devraient donc apporter une partie de leur soutien à des institutions qui sont moins transitoires. Parmi de tels partenaires à long terme pourraient se trouver les églises, qui sont susceptibles de continuer leur travail auprès des communautés même pendant les combats ouverts.

Pour éviter la lassitude des donateurs, les acteurs humanitaires devraient mettre au point de meilleures méthodes pour noter les succès et les échecs de leurs projets et rechercher de nouvelles manières rentables et efficaces d'acheminer l'aide. S'il n'existe aucune capacité pour évaluer les progrès effectués et en faire le bilan, les donateurs pourraient se montrer moins disposés à maintenir un niveau élevé de financement.

Dynamiques des violences sexuelles

Des violences, en particulier des violences sexuelles, contre la population civile de RDC ont été commises dans des proportions ahurissantes. De nombreuses parties au conflit, y compris l'armée nationale, ont commis des viols et d'autres actes de violence. Bien que le gouvernement ait voté deux lois pour combattre spécifiquement les violences sexuelles (en 2006) et déclaré une politique de «tolérance zéro» pour les membres de ses forces armées (en 2009), l'impact de ces lois et de ces politiques est limité en raison du manque de mécanismes de mise en application.

Dans les médias occidentaux, les cas de violences sexuelles et sexistes (VSS) sont fréquemment relatés d'une manière «comptable»: les statistiques sur le nombre de civils violés remplacent toute discussion sur les raisons complexes de ces violences; le viol est généralement décrit comme une arme de guerre. D'un autre côté, en RDC, le sujet est souvent tabou et il règne une culture du déni, puisque de nombreux Congolais ont du mal à accepter l'échelle et l'omniprésence des violences sexuelles, affirmant que «notre jeunesse ne peut pas commettre ce genre de choses».

Les recherches actuelles basées sur des entretiens avec des victimes et des auteurs des violences indiquent en revanche que le viol est plus qu'une simple arme de guerre. Bien sûr, le viol est souvent un instrument des stratégies des groupes armés et semble servir les objectifs d'humiliation et de revanche, appuyant ainsi la construction de notions de la masculinité basées sur la puissance et érodant les fondements économiques et sociaux en limitant la mobilité et le rôle économique des femmes. Toutefois, d'autres explications sont aussi à prendre en compte: les personnes interrogées décrivent les violences sexuelles comme un crime opportuniste, rendu possible grâce à l'absence d'autorité et au degré élevé d'impunité. Les personnes interrogées ont également invoqué des questions liées à l'identité, affirmant qu'elles avaient du remettre en question leur sens de l'ordre, de la justice et de soi-même. Alors que le viol pourrait, dans une certaine mesure, être ainsi interprété comme l'expression externe d'un conflit internalisé par son auteur – d'un combat pour conserver ou recouvrer un sens de sa propre identité – et que les auteurs des viols pourraient ainsi être considérés comme des victimes dans la mesure où nombre d'entre eux ont vu leur communauté subir les mêmes violences qu'ils infligent eux-mêmes aux autres, une telle perspective risque de brouiller la frontière entre victimes et auteurs des violences.

Précédemment, les recherches et les activités de plaidoyer ont porté presque exclusivement sur les femmes et les filles, minimisant ainsi le fait que de nombreux hommes et garçons ont eux aussi été victimes de violences sexuelles. Peu de services sont en effet disponibles pour les victimes de sexe masculin, si bien qu'ils doivent se rendre dans des cliniques destinées aux femmes, et dont le personnel est souvent constitué de femmes – s'ils prennent la décision, difficile du point de vue culturel, de solliciter une assistance après avoir été agressés.

Suggestions

Une suggestion concrète destinée aux acteurs humanitaires serait d'établir des cliniques et des services de proximité ciblant les hommes et les garçons victimes de violences sexuelles. Ceci nécessite de passer du cadre «des droits de la femme» à un cadre conceptuel intégrant les questions de «genre» pour aborder la problématique des violences sexuelles. Il semble également nécessaire d'élaborer des systèmes qui permettent de mieux identifier les actes commis et les vulnérabilités.

De plus grands progrès en matière de réduction et de prévention des violences sexuelles pourraient être effectués en s'attachant au besoin de comprendre la psychologie des auteurs des violences et en faisant de ces derniers l'une des cibles des services de proximité. Toutefois, comprendre les auteurs des violences ne devrait pas être confondu avec tolérer leurs actions: ils doivent absolument être tenus responsables de leurs crimes.

Alors que certains affirmeront toujours que «ce n'est pas le bon moment pour parler de justice», il faudrait tout de même considérer, à un moment ou un autre, de mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle comme moyens de combattre les violences sexuelles et les autres types de violence. Cela se rattache également à l'exercice d'identification de l'ONU (*UN Mapping Exercise*), qui répertorie les violations massives des droits humains en RDC commises entre 1993 et 2003. Comme avec le secteur de la justice en général, de telles mesures devraient être prises en main par la société civile congolaise.

Les questions soulevées dans ce rapport et les recommandations d'ordre politique émanant du numéro spécial de RMF «RDC: Passé, Présent, Futur?» sont présentées et débattues à Kinshasa et Goma avec des chercheurs basés en RDC, des représentants gouvernementaux et des représentants des agences de l'ONU ainsi que d'ONG internationales et locales. Cela permet à ces questions d'être plus amplement diffusées dans le pays et couvertes par les médias, et de sensibiliser le public national et international à leur sujet.

Centre d'Études sur les Réfugiés (RSC)
Département de développement international d'Oxford
Université d'Oxford

3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK

tél: +44 (0)1865 281720
fax: +44 (0)1865 281730
courriel: rsc@qeh.ox.ac.uk
www.rsc.ox.ac.uk