



Photo : bureau du gouvernement local, Nyabiondo, territoire de Masisi, Nord-Kivu. Photo : Phil Moore/Oxfam

« L'INSÉCURITÉ SÉCURISÉE »

Les atteintes aux droits humains commises contre des civils dans l'est de la RDC perdurent alors que l'État intensifie son contrôle

La République démocratique du Congo a souvent fait les titres de la presse internationale durant le conflit de ces 20 dernières années. Lorsque le groupe rebelle du 23-Mars (M23) a été vaincu en novembre 2013, il a semblé que les cycles de violences répétées étaient sur le point de disparaître progressivement. Le pays allait apparemment passer en phase d'après-conflit.

Toutefois, de nouvelles recherches présentées dans ce document indiquent que l'exploitation généralisée des citoyens est toujours d'actualité. Dans de nombreuses zones, la population est encore victime de grandes violences de la part des groupes armés et, dans certains cas, du gouvernement, dont la police, l'armée et des agents étatiques. La consolidation de l'autorité de l'État en vue de servir les intérêts des Congolais et de garantir une paix durable demeure un défi difficile à relever, mais dont la priorité est capitale.

RÉSUMÉ

Après la signature de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en février 2013¹ et la défaite du groupe rebelle M23 à la fin de cette même année, le monde a détourné son attention de la République démocratique du Congo (RDC) et du conflit qui dévaste l'est du pays depuis plus de deux décennies. En signant l'accord-cadre, le gouvernement de la RDC s'est engagé, entre autres, à renforcer l'autorité de l'État dans l'ensemble du pays et à faire progresser la réforme de ses services de sécurité. Toutefois, de nouvelles recherches menées dans le cadre de ce rapport montrent que la situation n'a pas beaucoup changé pour un grand nombre de personnes dans l'est de la RDC.

Deux ans après la signature de l'accord-cadre, les conflits et les violences envers les civils sont toujours monnaie courante dans beaucoup de zones de l'est de la RDC. Depuis le début du mois d'octobre 2014, plus de 250 femmes, hommes et enfants ont été tués lors d'attaques qui auraient été commises par les Forces démocratiques alliées (ADF), un groupe armé, à Beni, dans le Nord-Kivu. En début d'année 2015, l'armée congolaise (les Forces armées de la République démocratique du Congo ou FARDC) a annoncé des opérations militaires contre les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR), un groupe armé qui opère dans les Kivus depuis 1994². La date limite du 2 janvier 2015 fixée pour que ce groupe dépose les armes a en effet été dépassée³.

Des organisations humanitaires ont fait part de leurs préoccupations quant à l'impact potentiel d'une telle action militaire sur les civils. En 2009, les opérations menées contre les FDLR se sont traduites par le déplacement de centaines de milliers de personnes, sans pour autant venir à bout des FDLR⁴. Selon des éléments d'information datant de 2009 de plusieurs ONG, pour chaque combattant des FDLR désarmé un civil aurait été tué, sept auraient été violés et 900 auraient été contraints de fuir leur domicile⁵.

Dans ce rapport, Oxfam présente de nouveaux travaux de recherche qui passent au crible les expériences de communautés de certaines zones de l'est de la RDC où l'armée, la police et d'autres acteurs étatiques ont renforcé leur contrôle. L'État estime que la sécurité de ces zones est assurée, mais en réalité, les communautés vivent toujours dans l'insécurité, ce qui amène un responsable local à décrire une situation d'« insécurité sécurisée⁶ ». Divers facteurs contribuent à l'insécurité persistante dans des zones que l'État considère comme sécurisées. Dans certains secteurs du Nord-Kivu, Oxfam a constaté que l'obtention de terres (parfois à la suite du retour de personnes déplacées) continuait d'alimenter le conflit. Dans les communautés visitées par les chercheurs d'Oxfam dans le Sud-Kivu, le conflit est généralement lié aux violences cycliques entre groupes ethniques. Aussi bien dans Nord-Kivu que dans le Sud-Kivu, le conflit se caractérise par des affrontements qui aggravent

Une personne battue par des militaires ou par d'autres personnes ne va jamais demander de l'aide aux agents étatiques. Ça ne sert à rien ; ils ne veulent même pas en entendre parler. C'est pourquoi nous nous en remettons à Dieu.

Entretien avec un chef religieux, Rutshuru, Nord-Kivu, 17 septembre 2014

Pour chaque combattant des FDLR désarmé en 2009, un civil a été tué, sept ont été violés et 900 ont été forcés d'abandonner leur maison.

ONG travaillant sur la RDC (2009)

les tensions entre les communautés. La persistance des violences commises par des groupes armés a été évoquée dans les 16 villages concernés par les recherches d'Oxfam. Dans certaines zones du Sud-Kivu, par exemple, les membres des communautés vivent dans la peur des violences physiques, des violences sexuelles, des enlèvements et des homicides.

Les recherches d'Oxfam ont été menées en août et en septembre 2014 et ont inclus 55 groupes de discussion (au total, 430 membres de la communauté) et 70 entretiens dans 16 villages répartis dans quatre territoires (Masisi et Rutshuru dans le Nord-Kivu, et Kalehe et Uvira dans le Sud-Kivu). Dans l'ensemble, les recherches ont mis en avant le peu de progrès réalisés en matière de consolidation d'une autorité tangible et légitime de l'État dans de nombreuses parties de l'est de la RDC, ce qui est préoccupant.

Le coût humain de ce manque de progrès est la persistance des violences et des extorsions, comme en témoigne la frustration d'une femme, qui vit dans la plaine de Ruzizi, non loin d'Uvira : « *Aujourd'hui, les corps de deux personnes ont été trouvés... À quelques mètres seulement de chez moi. Nous ne savons pas vers qui nous tourner ; nous voulons juste respirer en paix* »⁷. Dans les villages où Oxfam a mené ses recherches, les hommes et les femmes ont systématiquement parlé de violations commises par des acteurs étatiques. « *Les militaires des FARDC sont au cœur de l'insécurité ; ils violent, ils installent des barrières illégales* »⁸. Les civils craignent les violences et les extorsions par des agents de l'État⁹.

Les recherches ont aussi mis en avant les expériences de femmes victimes de violations et le fait que la plupart de ces femmes ne peuvent espérer protection et justice de la part des responsables locaux étant donné les croyances traditionnelles sur le rôle des femmes dans la société et les ressources nécessaires pour payer les frais. Une femme d'une petite trentaine d'années a indiqué à Oxfam : « *Je suis allée voir le chef au sujet d'un viol dans notre district et il m'a dit que la justice ne concernait pas les femmes* »¹⁰.

Les recherches montrent que des représentants de l'État sont désormais présents dans la plupart des municipalités, mais qu'ils ne peuvent pas se rendre dans certaines zones qu'ils sont censés contrôler compte tenu de l'insécurité. Dans certaines localités, des représentants de l'État et des groupes armés se partagent l'autorité.

Souvent, la présence de représentants de l'État ne garantit pas la protection des civils contre les violences et les atteintes à leurs droits. Les personnes interrogées ont expliqué qu'elles étaient obligées de payer pour obtenir la protection que tout citoyen est en droit d'exiger de l'État¹¹. Elles ont déclaré à Oxfam que les représentants de l'État, en particulier les services de sécurité, l'armée (FARDC) et la police (PNC), commettaient des atteintes aux droits humains¹². Un marchand ambulant de 19 ans du territoire de Kalehe dans le Sud-Kivu a dit : « *Le mois dernier, des militaires ont battu quelqu'un tellement fort qu'il est mort avant son arrivée à l'hôpital. Ces mêmes militaires ont assisté à l'enterrement et personne n'a rien pu faire contre cela* »¹³.

La persistance des violences commises par des groupes armés a été évoquée dans les 16 villages concernés par les recherches d'Oxfam.

« Nos maris ne peuvent pas sortir parce qu'ils risquent d'être tués. [Par conséquent, ce sont les femmes qui vont chercher les produits alimentaires]. C'est dans ce genre de situation que nous sommes violées, si nous rencontrons des militaires sur notre chemin. »

Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 24 septembre 2014

Néanmoins, les recherches d'Oxfam ont mis en lumière des exemples de bonnes pratiques de la part de représentants de l'État. Dans un village du Sud-Kivu, une femme a indiqué : « *Quand il y a un problème, les responsables invitent la population à trouver des solutions ensemble. Ces réunions ont souvent lieu dans le bureau des dirigeants locaux. Même les femmes sont invitées*¹⁴. » Toutefois, ces exemples restent relativement rares. Des hommes et des femmes ont aussi parlé à Oxfam de sommes exigées par la police locale : par exemple, 5 USD pour signaler un crime et 10 USD¹⁵ supplémentaires pour qu'une enquête soit menée¹⁶. Il a également été indiqué que d'autres agents étatiques extorquaient de l'argent au niveau de barrières illégales ou via un système illégal de taxation sur les marchés, ce qui correspond aux méthodes utilisées par les groupes armés. Un responsable des services de l'État aurait déclaré : « *Si vous aviez l'habitude de payer les groupes armés, pourquoi ne pas donner au gouvernement*¹⁷ ? »

Les communautés de l'est de la RDC désirent disposer de structures gouvernementales opérationnelles et responsables, qui puissent veiller au respect de leurs droits. Des recherches menées par la Harvard Humanitarian Initiative (HHI) à la fin de l'année 2013 ont montré que pour 73 % des personnes vivant dans l'est de la RDC, le gouvernement représente l'acteur clé qui doit agir pour assurer leur protection¹⁸. Les recherches d'Oxfam démontrent que cela est loin d'être la réalité à l'heure actuelle. Les recherches révèlent aussi que de nombreuses personnes en quête de justice et de protection continuent de se tourner vers les responsables de l'État, même lorsqu'elles sont obligées de payer ces services, ce qui est illégal. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elles jugent la protection de l'État satisfaisante. Elles cherchent simplement à être protégées d'une manière ou d'une autre, que ce soit en s'adressant aux groupes armés, à l'État ou aux structures communautaires.

Conscientes de l'inaction de l'État, de nombreuses communautés ont mis en œuvre leurs propres initiatives pour tenter de se protéger elles-mêmes des violences ou d'apaiser les tensions locales. Beaucoup de personnes interrogées par Oxfam ont parlé de comités de village ou de chefs en charge de cela. Toutefois, ces initiatives ont tendance à exclure les personnes qui risquent le plus d'être victimes de violences et de violations, telles que les femmes et les jeunes. Une femme de 20 ans a dit à Oxfam qu'un groupe de médiation communautaire l'avait forcée à épouser un homme qui l'avait violée alors qu'elle était mineure, tandis que la famille de cet homme a versé une somme en guise de réparation¹⁹. La sentence a peut-être contribué à soulager les tensions familiales et communautaires, mais elle a été contrainte d'épouser un homme qui lui fait toujours subir des violences physiques.

Deux ans après la signature de l'accord-cadre, les civils vivant dans diverses zones du Nord-Kivu et du Sud-Kivu ont toujours le sentiment d'être mis au ban des services de l'État et d'être vulnérables face aux atteintes commises par ses représentants. La consolidation de l'État en vue de servir les intérêts de la population demeure un défi très difficile à relever, mais dont la priorité est capitale.

La population va chercher de l'aide auprès des Nyatura [groupe armé] en cas de problème, plutôt que de venir nous voir. Les Nyatura nous empêchent de faire notre travail.

Entretien approfondi avec un responsable local, Rutshuru, Nord-Kivu, 20 septembre 2014

Ce rapport se termine par une série de recommandations adressées au gouvernement de la RDC, au niveau national et local, aux gouvernements donateurs et aux autres organisations qui œuvrent à la stabilisation, ainsi qu'aux envoyés spéciaux pour la région des Grands Lac de l'Union africaine, des Nations unies, des États-Unis et de l'Union européenne.

Recommandations adressées au Gouvernement de la RDC

Pour respecter son engagement de « consolidation de l'autorité de l'État », le Gouvernement national de la RDC doit :

- Payer les agents de l'État, les former quant à leurs rôles et à leurs responsabilités et assurer le suivi relatif à l'application de ces rôles et de ces responsabilités, en commençant par les zones ciblées par l'objectif de stabilisation, à mettre en œuvre d'ici la fin de l'année 2015 ;
- Soutenir les recherches portant sur un système de quota de femmes nommées à des postes de responsables des services de l'État et soutenir la mise en œuvre d'un tel système.

Les gouvernements provinciaux et les représentants des structures étatiques aux niveaux territorial et local doivent :

- Attacher un degré élevé de priorité au budget alloué au soutien des acteurs étatiques afin d'offrir des services aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines ;
- Promouvoir l'accès des femmes, des jeunes et d'autres groupes à des postes de gestion et de prise de décision au sein des structures traditionnelles incorporées dans le service public ;
- Organiser des formations et des sessions de sensibilisation dans les communautés afin que les citoyens comprennent les rôles et les responsabilités des agents étatiques et comprennent que leurs services doivent être fournis gratuitement.

Pour respecter ses engagements consistant à « poursuivre et renforcer » la réforme du secteur de la sécurité (RSS), le gouvernement de la RDC doit :

- Allouer le budget nécessaire pour la réforme des services de sécurité et veiller à ce que les salaires des agents qui fournissent ces services soient versés. Achever l'adoption des lois sur la RSS, conformément au plan d'action défini dans l'accord-cadre ;
- Mettre en pratique l'engagement énoncé dans le plan d'action de l'accord-cadre, publié en juillet 2014, en faveur de l'établissement de mécanismes d'obligation de rendre des comptes applicables à l'ensemble des services de sécurité (police, armée et service du renseignement), d'ici la fin de l'année 2015 ;
- Faire avancer de toute urgence le programme le plus récent de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), qui n'a pas encore été financé.

Recommandations adressées aux parties qui participent au financement des programmes de stabilisation

L'Unité d'appui à la stabilisation (hébergée par la MONUSCO), les bailleurs de fonds et les ONG opérationnelles doivent :

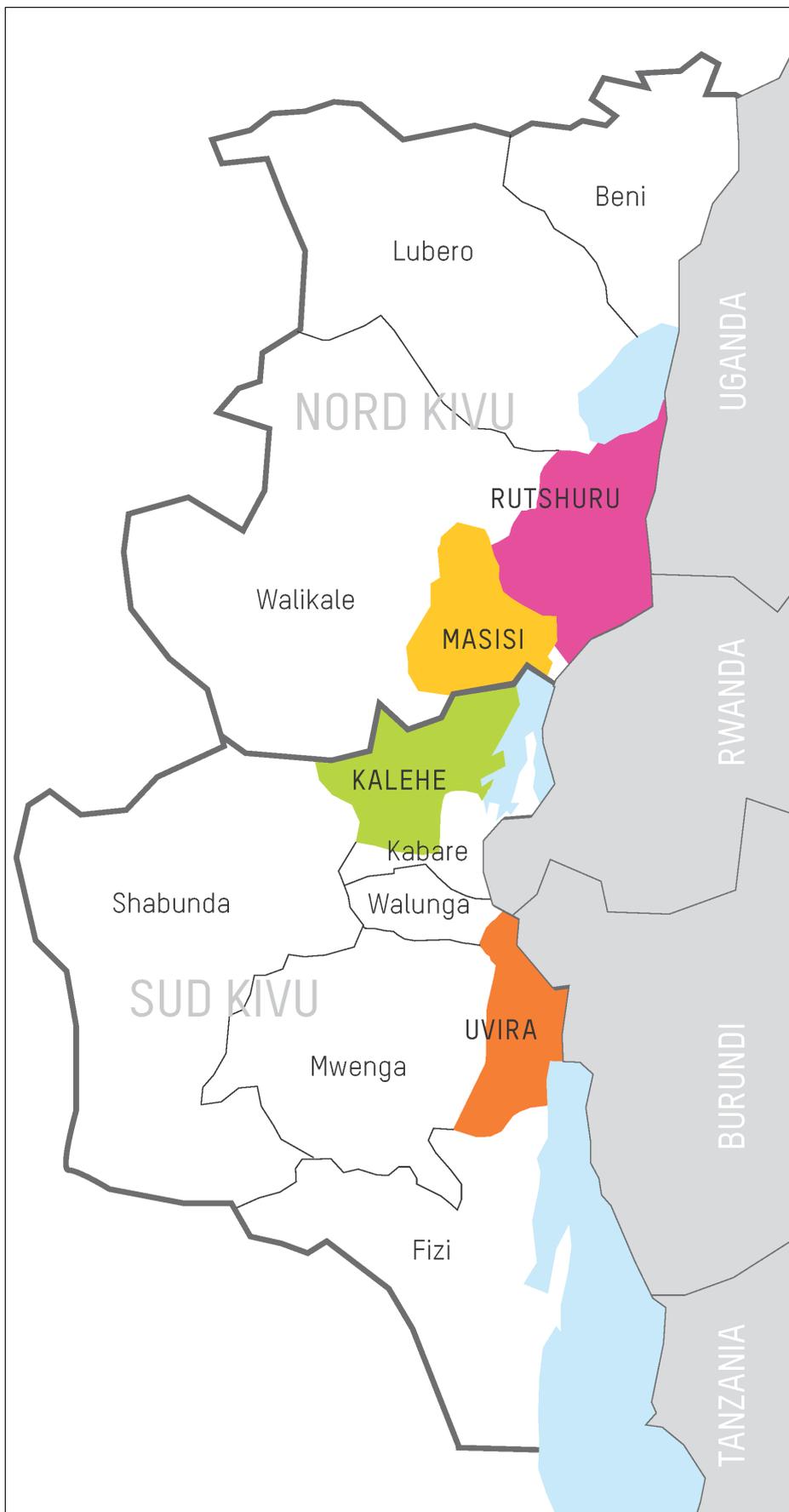
- Préconiser le versement des salaires aux FARDC. Il s'agit d'une composante essentielle de la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS), qui vise à renforcer le respect de la loi et le maintien de l'ordre et à « instaurer la confiance vis-à-vis des FARDC et changer leur image » ;
- Inclure l'analyse des questions de genre dans tous les axes de la stratégie ISSSS, en particulier ceux qui concernent le retour, la réintégration et le redressement socio-économique, et donner la priorité aux projets qui contestent les normes excluant les femmes.

Recommandations adressées aux envoyés spéciaux pour la région des Grands Lacs

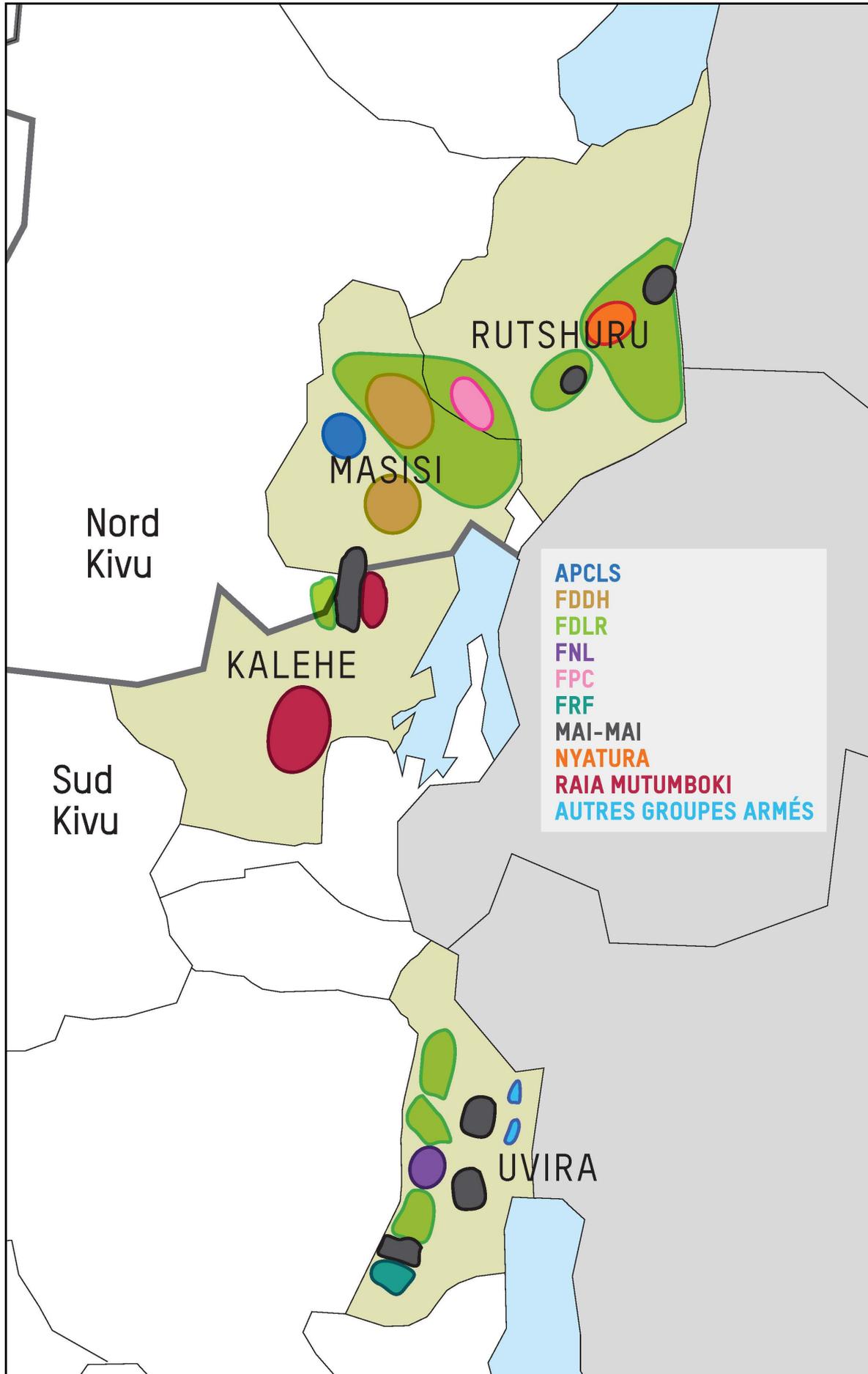
- Souligner la nécessité d'inclure les structures de l'État et de les obliger à rendre des comptes, ainsi que la nécessité de promouvoir le plan d'action de l'accord-cadre en organisant régulièrement des réunions de membres de la communauté internationale de sorte qu'ils soient coordonnés et qu'ils mènent une action cohérente de soutien de la consolidation de l'État en RDC.
- Promouvoir l'intégration de représentants des groupes de femmes dans la prise de décision relative à la réforme foncière, notamment dans les processus de retour des déplacés ou des réfugiés.

Cartes

Carte 1 : est de la RDC ; en couleur, les territoires dans lesquels les recherches ont été menées en 2014



Carte 2 : zones approximatives de contrôle des groupes rebelles au moment des recherches (août-septembre 2014)



1 BUT ET MÉTHODOLOGIE

Depuis 2006, Oxfam a régulièrement mené des recherches dans l'est de la RDC pour attirer l'attention sur les menaces auxquelles sont confrontées les communautés et étudier les moyens d'améliorer leur protection²⁰. Le gouvernement de la RDC rétablit sa présence dans des zones qui étaient aux mains de groupes armés et, par conséquent, doit désormais assumer une responsabilité plus grande quant à la protection de ses citoyens. Durant les mois d'août et de septembre 2014, Oxfam a mené des recherches pour comprendre les interactions entre les responsables de l'État et la population dans des zones où l'État consolide sa présence. Les conclusions de ces recherches, les connaissances d'Oxfam sur ce sujet et d'autres ressources clés citées dans le texte sont à la base de ce rapport.

Les recherches d'Oxfam ont été menées dans quatre zones de l'est de la RDC qui ont été définies comme prioritaires pour la stabilisation²¹. Plusieurs mécanismes de coordination en vue de la stabilisation existent dans l'est de la RDC, dont le programme du gouvernement de stabilisation et reconstruction des zones sortant de conflits armés (connu sous l'acronyme STAREC) et la stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS), qui est hébergé par la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et qui est coordonnée par l'Unité d'appui à la stabilisation (SSU). Ensemble, ces programmes assurent la coordination de l'appui à la stabilisation et offrent un système cohérent pour les partenaires opérationnels. L'autorité de l'État dans les zones identifiées en vue de la stabilisation doit être consolidée ou « restaurée », afin d'empêcher les groupes armés de déstabiliser encore la région et en vue d'établir une « responsabilisation mutuelle » entre l'État et la société²².

L'étude se penche sur les points de vue et les expériences des membres des communautés afin de définir plus précisément et plus concrètement la notion de « responsabilisation mutuelle ». Le rapport insiste sur les menaces auxquelles ces communautés sont toujours confrontées, évalue les résultats de l'État en matière de protection et de justice, et montre la manière dont les communautés essaient d'améliorer leur propre protection dans certaines zones dans lesquelles le contrôle de l'État a été renforcé. Le rapport entreprend également d'étudier comment le genre détermine l'accès des citoyens aux services de protection et ainsi que les interactions avec les responsables des services de l'État. Les conclusions d'Oxfam concernant les zones sélectionnées en vue de la stabilisation sont analogues à celles des recherches menées dans l'est de la RDC par la Harvard Humanitarian Initiative (HHI) en 2013, qui ont montré que les habitants de l'est de la RDC « remettaient en question le fait que l'État s'était engagé à améliorer la situation en termes de sécurité, de paix et de services²³ ».

Pour cette étude, Oxfam a adopté une méthodologie qualitative, comprenant des entretiens approfondis avec des interlocuteurs clés et des discussions en groupe de réflexion dans deux des zones clés pour la stabilisation, telles qu'elles sont définies par l'ISSSS, dans chacune des deux provinces de l'est de la RDC (Nord-Kivu et Sud-Kivu). Les zones sélectionnées ont été Masisi et Rutshuru dans le Nord-Kivu, et Kalehe et Uvira pour le Sud-Kivu. Pour chacune de ces quatre zones, l'équipe de recherche a choisi quatre villages. La sélection des villages a été opérée de sorte qu'ils reflètent les divers niveaux de sécurité, d'accessibilité et des différences ethniques, et qu'ils couvrent plusieurs lieux géographiques.

Oxfam a animé 55 discussions en groupes de réflexion et a interrogé 70 interlocuteurs clés dans 16 villages. Au total, 430 membres de la communauté et 70 responsables communautaires et représentants de l'État ont participé à l'étude²⁴. Trois discussions en groupe ont été organisées dans chaque village. L'équipe de recherche a animé une discussion en groupe composé uniquement de femmes et une autre en groupe composé uniquement d'hommes, afin que les hommes et les femmes puissent s'exprimer librement. Les participants ne sont pas statistiquement représentatifs de leur communauté, mais ils ont été sélectionnés de manière à inclure divers âges, origines ethniques, niveaux d'éducation et milieux socioprofessionnels. Dans chaque village, une discussion a été organisée avec des groupes spécifiques, tels que des jeunes, des personnes âgées, des personnes vulnérables ou des personnes concernées par le déplacement, en partant de l'hypothèse que les relations vis-à-vis des autorités et des groupes armés peuvent différer selon les sous-groupes de la communauté auxquels appartiennent les personnes²⁵. Chaque groupe de discussion comptait entre six et huit participants.

Les entretiens semi-structurés ont été menés dans chaque village avec quatre interlocuteurs clés, à savoir un représentant traditionnel, un responsable administratif, un agent de la sécurité et un leader d'opinion²⁶.

Les entretiens et les discussions en groupe ont eu lieu en swahili, avant d'être traduits en français et transcrits. Ce document ne fournit pas d'informations détaillées sur les lieux et les personnes concernés afin de garantir l'anonymat et la sécurité des participants.

2 INTRODUCTION : DU CONFLIT À LA PAIX ?

La dernière phase d'un conflit de 20 ans

La RDC connaît toujours des violences et des conflits dans de nombreuses parties de ses territoires de l'est, en dépit d'un accord de paix dont les mérites ont tant été vantés en février 2013²⁷. Depuis le début du mois d'octobre 2014, plus de 250 femmes, hommes et enfants ont été tués lors d'attaques qui auraient été commises par les Forces démocratiques alliées (ADF), un groupe armé, à Beni, dans le Nord-Kivu²⁸. En début d'année 2015, l'armée congolaise (Forces armées de la République démocratique du Congo - FARDC) a annoncé des opérations militaires contre les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR), le groupe armé qui a vu le jour à la suite du génocide rwandais en 1994. La date limite du 2 janvier 2015 fixée pour que ce groupe dépose les armes a été dépassée²⁹. Des organisations humanitaires ont fait part de leurs préoccupations quant aux conséquences potentielles de telles opérations militaires sur les civils. Ces préoccupations se fondent sur l'expérience des opérations de 2009 contre les FDLR qui se sont traduites par un déplacement important des populations locales, sans pour autant venir à bout des FDLR³⁰. Selon une étude, pour chaque combattant des FDLR désarmé en 2009, un civil aurait été tué, sept auraient été violés et 900 auraient été contraints de fuir leur domicile³¹.

Le conflit actuel se caractérise par des affrontements entre les FARDC et plusieurs groupes armés. Ces groupes armés luttent contre les FARDC et entre eux. Des alliances entre les groupes armés, voire entre les FARDC et des groupes armés, ne sont pas rares, mais sont souvent de courte durée. L'exploitation et le harcèlement des communautés sont le fait de tous les acteurs au conflit armé³². Dans son rapport sur la protection en RDC en 2013, *Un difficile équilibre*, Oxfam a « fait état de pressions économiques exercées sans relâche par les acteurs armés, l'État et les autorités traditionnelles »³³. Ces pressions économiques, exercées par extorsion, application de taxes illégales et travaux forcés, offrent les ressources nécessaires à la poursuite des violences. Elles poussent aussi au maintien d'un certain niveau de conflit et de militarisation dans l'est de la RDC. Les zones territoriales changent régulièrement de mains entre les différentes parties au conflit, tandis que les habitants servent de marchandises, en offrant la possibilité de prolonger le conflit³⁴.

À la suite d'une série de changements importants en 2013, dont la signature de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en début d'année 2013, nombreux sont ceux qui ont cru que la situation en matière de sécurité s'améliorerait dans l'est de la RDC. Une nouvelle brigade, la Brigade d'intervention (FIB), a été créée au sein de la

MONUSCO, avec pour mission de « neutraliser » les groupes armés. Mary Robinson a été la première à être nommée envoyée spéciale des Nations unies pour la RDC et la région des Grands Lacs. Elle a applaudi l'accord-cadre, le qualifiant de « cadre de l'espoir ». Cet optimisme a été conforté à la fin de l'année 2013 lorsque les FARDC et la Brigade d'intervention ont vaincu le groupe armé M23.

Au début de l'année 2014, la MONUSCO a transféré la plupart de son personnel civil à Goma, capitale provinciale du Nord-Kivu, signe d'un engagement en faveur de la stabilisation dans le Nord-Kivu et dans le Sud-Kivu. Des centaines de milliers de personnes sont rentrées chez elles à mesure que le sentiment de sécurité s'est ancré et que les espoirs d'une paix durable se sont ranimés. Toutefois, la situation s'est de nouveau détériorée au cours de la seconde partie de l'année 2014, et les affrontements entre groupes armés ont repris de plus belle, tout comme les opérations menées par les FARDC ciblant divers groupes armés dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu. L'insécurité a donné lieu à une forte augmentation du nombre de personnes fuyant le conflit. Certains des affrontements et des déplacements les plus marquants ont eu lieu dans le Sud-Lubero, dans le nord du Nord-Kivu, où plus de 58 000 personnes ont été contraintes de fuir. Beni, non loin de Lubero, a également connu de grandes violences et des homicides. Actuellement, les violences continuent et les besoins humanitaires augmentent dans de nombreuses régions de l'est de la RDC, ce qui prouve bien que ces zones ne sont pas encore en passe de connaître une phase d'après-conflit³⁵.

Les cadres pour la paix et la stabilisation ?

L'accord-cadre a été signé par la RDC et 11 autres pays de la région le 24 février 2013³⁶. L'accord-cadre engage les parties à « consolider » l'autorité de l'État, à progresser en matière de décentralisation et à procéder à une réforme structurelle des institutions gouvernementales en RDC. Les garants de l'accord-cadre sont la présidente de la Commission de l'Union africaine, le Secrétaire général des Nations unies, le président de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et le président de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), avec le soutien de l'Union européenne (UE), de la Belgique, de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis. L'accord prévoit deux mécanismes de suivi : un régional et un national (représentant la RDC), dans le but de réunir les acteurs concernés régulièrement pour passer en revue les progrès constatés dans la mise en œuvre³⁷. Si les acteurs concernés par le mécanisme de suivi régional se réunissent en effet régulièrement pour passer en revue le plan d'action pour la mise en œuvre régionale de l'accord-cadre, le mécanisme de suivi national de la RDC est plus lent à démarrer. Son plan d'action manque cruellement d'échéances, ce qui fait penser que l'accord-cadre n'est pas vraiment parvenu pour l'instant à établir une culture de la paix ni les conditions d'une reprise économique et de la stabilité.

La stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS) a été prévue sur la période allant de 2013 à 2017. Il s'agit de la

dernière d'une longue série de stratégies de stabilisation en RDC. Les initiatives précédentes se sont montrées à maintes reprises incapables d'intégrer les communautés dans la conception et l'exécution des stratégies de stabilisation³⁸. Oxfam a publié un document en 2012, *Pour moi mais sans moi, c'est contre moi* dans lequel l'organisation revient sur cet échec³⁹. L'ISSSS actuelle s'appuie sur un engagement plus fort en faveur de la participation des communautés dans sa conception et sa mise en œuvre. L'un de ses buts est de « développer la confiance et les capacités des acteurs locaux et des institutions sociales et étatiques⁴⁰ ». L'un des aspects fondamentaux de cette stratégie est un « processus intégré, global tout en étant ciblé, qui permet à l'État et à la société d'établir une responsabilisation mutuelle [entre l'État et la société]⁴¹ ». Cette stratégie définit des domaines d'action privilégiés dans le cadre de son programme d'intervention : dialogue démocratique ; sécurité ; « restauration » de l'autorité de l'État ; retour, réintégration et relèvement socioéconomique et lutte contre les violences sexuelles⁴².

Les plans d'exécution des programmes issus de l'ISSSS dans chaque province sont développés parallèlement au programme de stabilisation du gouvernement de la RDC, le Programme de stabilisation et reconstruction des zones sortant de conflits armés (STAREC), qui a été mis en place en 2008 pour « consolider les résultats favorables obtenus en matière de sécurité à la suite des accords du 23 mars⁴³ ». Le STAREC vise à restaurer l'autorité de l'État dans les zones autrefois contrôlées par les groupes armés et à améliorer l'environnement sécuritaire. Le STAREC s'engage également dans les domaines suivants : actions humanitaires et sociales ; protection civile et lutte contre les violences sexuelles ; lutte contre la pauvreté et l'impunité ; relèvement communautaire et amélioration de la gouvernance⁴⁴.

Ces trois dispositifs (l'accord-cadre, l'ISSSS et le STAREC) constituent toujours une partie essentielle de la feuille de route pour le gouvernement de la RDC et ses partenaires régionaux et internationaux en vue d'obtenir la paix et la stabilité. Le présent document se pose la question de savoir si cette approche en faveur de la stabilisation améliore réellement la protection de l'ensemble des citoyens de l'est de la RDC et si elle permet vraiment de favoriser la « responsabilisation mutuelle » entre le gouvernement de la RDC et les Congolais⁴⁵.

Les dispositifs font référence à la « restauration » (ISSSS et STAREC) ou à la « consolidation » (accord-cadre) de l'État. L'accord-cadre précise que la consolidation « empêchera les groupes armés de déstabiliser les pays voisins »⁴⁶, tandis que l'ISSSS indique qu'elle s'attache avant tout à « assurer un rapprochement entre les acteurs étatiques et la société et à garantir le caractère équitable des services rendus en fonction des besoins locaux⁴⁷ » (traduction non officielle). Dans ce rapport, nous utiliserons le terme de « consolidation de l'État » pour désigner l'établissement ou le rétablissement de la présence de l'État, en incluant les activités entrant dans le cadre de l'ISSSS et du STAREC.

3 « L'INSÉCURITÉ SÉCURISÉE »

Les recherches menées par Oxfam ont mis en évidence les violences, les atteintes aux droits humains et les extorsions que subissent de nombreuses communautés à Masisi, Rutshuru, Kahele et Uvira. Les personnes interrogées ont évoqué trois sources de menaces : le conflit local, la violence des groupes armés et les pratiques abusives de l'État. Selon ces personnes, la présence de l'État se limite toujours, dans les principaux villages ou les principales villes, à un nombre restreint de responsables, qui n'ont pas les moyens d'occuper efficacement leurs fonctions. Un commandant de la police dans le Nord-Kivu a expliqué : « *La population doit pouvoir vivre en paix et en sécurité dans les zones que nous [le gouvernement] contrôlons. Nous avons déployé une unité de police, mais elle est trop petite pour garantir la sécurité de la population de ce plateau*⁴⁸. » Telle qu'elle est, la consolidation de l'État n'a pas encore permis aux communautés de se sentir en sécurité. L'un des responsables gouvernementaux au niveau local à parler d'une situation d'« *insécurité sécurisée* », où la population connaît toujours l'insécurité, bien que l'État considère la zone comme « sécurisée »⁴⁹.

Cette semaine, des hommes armés non identifiés ont tué un homme et lui ont volé ses vaches. Cette situation aggrave encore plus le conflit entre les Bafuliru et les Banyamulenge.

Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Uvira, Sud-Kivu, 29 juillet 2014

Menaces issues de conflits locaux

Le conflit local se déroule différemment selon les zones des Kivus. Dans les zones du Nord-Kivu où les recherches ont été menées, le conflit s'explique essentiellement par des problèmes fonciers et de pouvoir à la suite du retour de personnes déplacées. Selon une analyse effectuée dans le centre de Masisi en décembre 2014 par l'ONG International Alert, les conflits fonciers sont causés et exacerbés par un ensemble de facteurs : le retour de personnes qui avaient été forcées de partir lors de conflits précédents, la distribution inégale des terres et les systèmes officiels et coutumiers de propriété de la terre⁵⁰. Beaucoup d'anciens réfugiés et de personnes déplacées ont indiqué à Oxfam qu'ils avaient constaté à leur retour que leur terrain était occupé ou avait été vendu. À Rutshuru, une femme a déclaré : « *les familles tutsis qui vivaient ici ont été obligées de fuir vers le Rwanda en 1994–1995. Au bout d'un moment, certains Tutsis sont revenus pour vendre leurs terres. Parfois, le grand frère de la personne qui a fui vous a vendu les terres, mais quand le petit frère revient, il demande votre arrestation alors même que vous possédez les titres de propriété*⁵¹. »

La persistance des violences commises par des groupes armés a été évoquée dans les 16 villages concernés par les recherches d'Oxfam.

Les recherches d'Oxfam dans le Sud-Kivu montrent que la tendance dominante dans cette région est aux conflits cycliques intercommunautaires entre divers groupes ethniques dont les moyens de subsistance diffèrent⁵². Ces conflits locaux peuvent se traduire par des vols et des abattages de bétail, des homicides, des enlèvements, des destructions et saisies des champs, des privations d'accès aux terres et

des déplacements forcés. Par exemple, dans la plaine de Ruzizi, à Uvira, une femme a déclaré : « *Aujourd'hui, les corps de deux personnes ont été trouvés à quelques mètres seulement de chez moi. Nous ne savons pas vers qui nous tourner ; nous voulons juste respirer en paix*⁵³. » De tels conflits intercommunautaires peuvent être à l'origine de la création de groupes d'autodéfense qui, par la suite, se transforment parfois en groupes armés fondés sur une appartenance ethnique, comme un groupe armé nommé Nyatura, qui s'articule autour de l'identité hutu⁵⁴.

Violence des groupes armés

Des groupes armés demeurent souvent présents dans les zones visées par la stabilisation (cf. carte 2 page 9). Oxfam a appris que dans certaines régions, les membres des communautés vivaient dans la peur des violences physiques, des violences sexuelles, des enlèvements et des homicides. L'exploitation économique à laquelle se livrent les groupes armés va aussi bon train. À de multiples reprises, les personnes interrogées ont expliqué devoir céder une partie de leurs récoltes à chaque étape du processus de production. Ainsi, dans certaines communautés, des personnes ont dit à Oxfam que les FDLR exigeaient 10 % des cultures avant même qu'elles aient été récoltées. Les groupes armés mettent en place des barrières routières illégales, en imposant aux agriculteurs qui amènent leurs récoltes chez eux ou au marché de leur donner une partie de la récolte. De même, les personnes qui rentrent chez elles après avoir vendu leurs produits agricoles au marché sont souvent obligées de remettre une partie de l'argent gagné sur le chemin du retour au village. Un commandant de la police (PNC) de Masisi, dans le Nord-Kivu, a confirmé : « *Si vous cultivez un champ de haricots, par exemple, et que vous en produisez 100 kg, vous devez en donner 10 kg. En plus de cela, vous devez payer les taxes journalières sur les produits aux barrières routières qu'ils dressent les jours de marché. Il s'agit donc d'un deuxième prélèvement*⁵⁵. » Dans le présent document, ces pratiques consistant à soutirer de l'argent ou des biens sont désignées par le terme « taxation illégale ».

Parfois, des civils sont déplacés temporairement en raison du conflit ou d'affrontements prévus entre groupes armés ou entre des groupes armés et les FARDC. Ainsi, on peut observer le déplacement régulier ou soudain de personnes qui quittent la zone pour se protéger en prévision d'affrontements, pendant les affrontements ou après. À Uvira, dans le Sud-Kivu, une femme a expliqué : « *Tous les jours à 14 heures, nous quittons nos maisons et nous nous rapprochons du camp militaire. Nous dormons là-bas, car nous fuyons les FNL [Forces nationales de libération] qui enlèvent et tuent des membres de ma communauté.* » Une personne déplacée de Kalehe a relaté les faits suivants : « *Des affrontements ont eu lieu entre les Raia Mutumboki et les FARDC. Je n'ai pas eu le temps de rassembler les biens de la famille avant de fuir. J'ai passé une semaine dans la forêt, mais j'ai tellement souffert que je suis venu ici. La situation est aussi mauvaise ici que là d'où je viens. Je ne sais plus où aller*⁵⁶. »

Pas plus tard que la semaine dernière, des hommes armés sont venus dans notre quartier. Ils ont pillé nos maisons et une victime a dû être emmenée à l'hôpital.

Discussion en groupe de réflexion composé de jeunes hommes, Rutshuru, Nord-Kivu, 18 septembre 2014.

Au niveau de barrières routières qu'ils établissent, les militaires demandent 200 CDF [0,22 USD] à chaque passant. Si vous n'avez pas l'argent, vous devez couper du bois pour les militaires.

Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Kalehe, Sud-Kivu, 8 septembre 2014

L'insécurité, la crainte de violences physiques ou d'homicides et les déplacements temporaires sont autant d'éléments faisant qu'il est difficile pour les personnes de se rendre dans leurs champs et sur les marchés et compromettant leur capacité à maintenir leurs moyens de subsistance et à nourrir leur famille. Une femme qui possède des champs dans les hauts plateaux de Kalehe a dit à Oxfam qu'elle n'avait pas d'autre choix que de prendre le risque de se rendre dans ses champs, c'est-à-dire de se mettre en danger, pour nourrir sa famille⁵⁷. À Uvira, la présence des FNL entraîne l'insécurité, des vols de bétail et l'impossibilité de se rendre aux champs⁵⁸.

Pratiques abusives des autorités

Selon les personnes interrogées, les agents de l'État, en particulier l'armée et la police, sont responsables d'atteintes aux droits humains⁵⁹. Des participants aux discussions ont indiqué à Oxfam que les agents de l'État commettaient des atteintes aux droits fondamentaux similaires aux exactions des groupes armés, telles que des extorsions à des barrières routières, l'obligation de travaux forcés et l'application de taxes illégales, ainsi que des arrestations arbitraires et des rétributions illégales pour des services de protection et de justice. Des participants à une discussion en groupe dans le Nord-Kivu ont raconté qu'un responsable avait dit aux membres de la communauté : « *Si vous aviez l'habitude de payer les groupes armés, pourquoi ne pas donner au gouvernement⁶⁰ ?* » En décembre 2013, le Groupe d'experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo a recensé les FARDC parmi les responsables de nombreuses violations des droits humains⁶¹.

À Masisi, Oxfam a appris auprès d'un responsable local que les policiers et les militaires avaient continué les pratiques illégales de barrières routières mises en place par les FDLR⁶². Nul n'ignore que les autorités de l'État demandent des taxes illégales sur les marchés de l'est de la RDC⁶³. Une femme de Kalehe a indiqué à Oxfam qu'elle et d'autres femmes de son village devaient laisser un pagne à l'entrée du marché. Elles ne peuvent récupérer leur pagne que si elles paient 200 CDF (0,22 USD) lorsqu'elles quittent le marché⁶⁴.

Dans les villages où Oxfam a mené ses recherches, les hommes et les femmes ont parlé de violations commises par des acteurs étatiques. Un membre du groupe de discussion composé d'hommes à Kalehe, dans le Sud-Kivu, a dit : « *Les militaires des FARDC sont au cœur de l'insécurité ; ils volent, ils installent des barrières routières illégales⁶⁵.* » Les civils craignent les violences et les extorsions commises par des agents de l'État. Un marchand ambulant de 19 ans de Kalehe a relaté à Oxfam les faits suivants : « *Le mois dernier, des militaires ont battu quelqu'un tellement fort qu'il est mort avant son arrivée à l'hôpital. Ces mêmes militaires ont assisté à l'enterrement et personne n'a rien pu faire contre cela⁶⁶.* » À Rutshuru, un homme a déclaré, en évoquant les violations commises par les agents du gouvernement : « *La communauté ne fait plus confiance aux autorités. Ni pour nous protéger des menaces, ni pour traduire les auteurs présumés d'infractions en justice, en particulier lorsqu'un agent de l'État est impliqué. Nous nous sentons abandonnés⁶⁷.* »

« Quand nous devons quitter nos domiciles, personne n'est là pour nous aider. Nos enfants pleurent parce qu'ils ont faim, alors nous devons, nous les mères, retourner au village pour aller chercher de quoi les nourrir. Nos maris ne peuvent pas sortir parce qu'ils risquent d'être tués. C'est dans ce genre de situation que nous risquons d'être violées, si nous rencontrons des militaires sur notre chemin. »

Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 24 septembre 2014

Je n'ai pas de champs ici et j'ai beaucoup d'enfants à nourrir, donc je suis obligée d'aller à... [région fertile à 70 km du village où elle vit] où je possède des champs. Quand je me rends dans ces champs pour faire les récoltes, je suis harcelée. Je suis obligée de laisser une partie de ma récolte [aux rebelles ou aux FARDC].

Agricultrice d'une petite quarantaine d'années, discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Kalehe, Sud-Kivu, 9 septembre 2014

Une « restauration » fragmentaire

La restauration de l'État dans l'est de la RDC est fragmentaire. Dans certaines zones, l'État a été partiellement ou entièrement « restauré », alors qu'à d'autres endroits l'État est totalement absent. Dans certaines zones, l'État partage même parfois l'autorité avec des groupes armés. De manière générale, les autorités ne se trouvent que dans les agglomérations à Rutshuru, Masisi, Kalehe et Uvira. Souvent, elles ne peuvent ou ne veulent pas imposer leur présence dans des localités plus éloignées où elles risqueraient de se retrouver confrontées à des groupes armés⁶⁸. Dans l'est de Rutshuru, par exemple, plusieurs agents de l'État ont dit à Oxfam qu'ils ne pouvaient pas se rendre dans certaines zones ; comme l'explique l'un d'entre eux : « *Je n'ose pas aller à certains endroits en raison de l'insécurité ou parce que la population ne me connaît pas*⁶⁹. » D'autres recherches dans le centre de Masisi ont montré que les groupes armés profitaient du vide créé par l'absence de l'armée et de la police⁷⁰.

Dans l'est de la RDC, les membres des communautés rurales ont tendance à être mobiles, se déplaçant des champs à leur domicile, en passant par le marché. Ces déplacements supposent parfois de devoir traverser différentes zones de contrôle. Les ruraux qui traversent ces zones risquent davantage d'être victimes de violences ou d'extorsions.

Les femmes de l'est de la RDC « produisent 70 à 75 % des aliments dans les zones rurales et jouent un rôle central dans l'économie de subsistance⁷¹. » Lorsque des femmes signalent des atteintes à leurs droits à la police, c'est souvent en raison des difficultés d'accès à leurs champs et de l'emplacement des groupes armés. Elles sont en effet plus vulnérables lorsqu'elles cultivent dans des zones non sécurisées⁷². Les femmes se déplacent généralement plus que les hommes pour assurer la production alimentaire et fournir des vivres à leur famille. Lors d'une discussion en groupe de réflexion composé d'hommes à Uvira, un participant a expliqué : « *Ici, ce sont les femmes qui nourrissent la famille. Si vous tentez de vous rapprocher de leurs cultures, vous les blessez*⁷³. » Pour cultiver leurs terres ou se rendre dans un centre de santé, les femmes doivent traverser des zones contrôlées par des groupes armés et par l'État. En traversant ainsi ces frontières, elles sont vulnérables aux violences et aux extorsions.

La population va chercher de l'aide auprès des Nyatura [groupe armé] en cas de problème, plutôt que de venir nous voir. Les Nyatura nous empêchent de faire notre travail.

Entretien approfondi avec un responsable local, Rutshuru, Nord-Kivu, 20 septembre 2014

4 PAYER POUR UNE PROTECTION ET UNE JUSTICE INSATISFAISANTES

La section précédente a porté sur la façon dont les personnes interrogées perçoivent le conflit local, l'État et les groupes armés comme des sources de violences et d'atteintes aux droits humains. La section suivante s'intéresse aux difficultés rencontrées lorsque la population tente d'accéder à l'ensemble des services administratifs, traditionnels, judiciaires et des services de protection et de sécurité qu'elle est en droit d'attendre de l'État.

Les recherches d'Oxfam ont mis en avant des exemples positifs d'interaction avec les agents de l'État. À Masisi, par exemple, un commandant de police a indiqué à Oxfam que les policiers se sont rendus dans les hauteurs de la zone pour expliquer leur rôle aux membres des communautés après qu'un groupe rebelle a quitté les lieux⁷⁴. Dans un village du Sud-Kivu, des femmes ont déclaré : « *Quand il y a un problème, les responsables invitent la population à trouver des solutions ensemble. Ces réunions ont souvent lieu dans le bureau des dirigeants locaux. Même les femmes sont invitées*⁷⁵. » Toutefois, les recherches ont également révélé des difficultés très fréquentes lorsqu'il s'agit d'obtenir une protection efficace ou d'obtenir justice de la part des responsables de l'État. Les personnes interrogées se sont notamment souvent plaintes des paiements exigés en échange du si peu de protection dont elles bénéficient. À Masisi, une veuve a décrit la situation en ces termes : « *Nous sommes leurs champs, les autorités vivent sur notre dos*⁷⁶. » Cela reflète un avis largement partagé selon lequel les agents de l'État sont peu disposés à améliorer la situation puisque les personnes leur paient des pots-de-vin pour qu'ils acceptent de traiter les plaintes. Comme le dit une autre femme à Masisi : « *Si elles [les autorités] protègent la population, elles ne peuvent pas manger [recevoir des pots-de-vin]*⁷⁷. »

Les intermédiaires obligés d'un système défaillant

Les personnes interrogées ont indiqué à Oxfam que les agents de l'État n'avaient pas de rôles ni de responsabilités bien définis et que les rôles des autorités civiles, des services de police et de l'armée se confondaient. Par exemple, un responsable à Rutshuru a déclaré que les FARDC l'accompagnaient pour collecter les taxes, parce que ces forces

Notre chef de localité prend soin de la population comme d'un nouveau-né. Il fait tout pour vérifier que la population [qui avait fui à la suite des affrontements dans la région] est revenue. Il nous fournit aussi des informations en retour sur les réunions auxquelles il participe.

Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 22 septembre 2014

Je ne peux pas aller voir le chef de groupement sans passer par le chef de localité. Le chef de localité va me demander de lui verser un pot-de-vin pour qu'il accepte de plaider ma cause.

Agriculteur âgé de 48 ans, discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, moyens plateaux, Kalehe, Sud-Kivu, 8 septembre 2014

étaient « plus actives » que la police. Des dirigeants locaux ayant participé à la discussion en groupe à Uvira ont précisé que les FARDC s'immisciaient dans les fonctions des policiers, en procédant aux arrestations des villageois ayant commis des infractions⁷⁸. De même, une femme déplacée récemment a expliqué que les autorités « étaient en compétition du fait des taxes [illégal]es qu'elles recueillaient et que chacun tentait de préserver ses propres intérêts⁷⁹. » De ce fait, les citoyens « comparent les prix » pour tenter de trouver un responsable ou un chef de communauté qui accepte de traiter leur demande.

Sans agent de bonne volonté, il s'avère très difficile d'obtenir de l'aide de l'État. À Uvira, un homme a affirmé : « Les autorités nous disent : "Qui êtes-vous pour venir nous parler ? À quel titre vous adressez-vous à moi, de quel droit⁸⁰ ?" » Les citoyens doivent cibler un intermédiaire accessible, qu'il s'agisse d'un agent de l'État ou d'un chef coutumier ou communautaire. Comme l'a expliqué une femme de Rutshuru à Oxfam, « nous nous adressons au responsable le plus bas placé, celui qui est le plus proche de nous⁸¹. » Tous les responsables gouvernementaux de niveau inférieur (chefs de chefferie, chefs de groupement et chefs de village) sont des chefs coutumiers qui ont été intégrés au système gouvernemental⁸². Ces postes sont attribués conformément à la tradition locale (fonctions transmises du père au fils aîné) et les autorités administratives officialisent leurs fonctions.

Les responsables de l'État font partie d'un système hiérarchique où les connivences politiques existent à de nombreux niveaux. Cela signifie que l'accès à la justice ou à des mesures de protection n'est pas gratuit. Un intermédiaire obligé, qui peut être un responsable ou un dirigeant local, va verser une somme d'argent à un responsable gouvernemental plus haut placé que lui afin qu'il examine l'affaire et qu'il agisse, ce que les communautés visitées appellent « corruption ». À leur tour, les personnes qui demandent justice devront payer l'intermédiaire obligé ; néanmoins, il leur sera peut-être difficile de savoir quelle suite a été donnée à l'affaire les concernant. Les demandes de suivi seront confiées au même responsable ou dirigeant local, qui fera appel une fois encore à ladite « corruption » pour transmettre le dossier au supérieur hiérarchique. Ainsi, une personne qui souhaite poursuivre une action jusqu'au bout devra payer des responsables à plusieurs niveaux. Un homme de 71 ans à Rutshuru a expliqué que le responsable local aura déjà « dilapidé l'argent de la corruption, [donc] il vous dira de revenir encore et encore, jusqu'à ce que vous soyez fatigué de suivre cette affaire⁸³. »

Un paiement à tous les niveaux

Dans tous les villages visités, les personnes ont expliqué qu'elles étaient non seulement obligées de payer pour obtenir de l'État des services de protection insatisfaisants, mais aussi pour soumettre une plainte. Comme le dit une femme à Masisi : « Si vous avez des patates douces [de l'argent], vous pouvez y aller [voir le chef]. Sinon, c'est impossible⁸⁴. » Dans certains villages, les chercheurs d'Oxfam ont appris que des prix fixes s'appliquaient à certains services de l'État. Parmi les exemples cités par des membres de la communauté dans le Nord-Kivu et dans le Sud-

Dans tous les villages visités, les personnes interrogées ont mis en avant le fait qu'elles étaient obligées de payer pour obtenir de l'État des services de protection insatisfaisants ou pour soumettre une plainte.

Ici, dans les hauts plateaux, nous [les membres de la communauté] payons les militaires afin qu'ils assurent notre sécurité. Tout le monde doit apporter une contribution pour garantir la sécurité du village, comme si ce n'était pas le rôle des militaires.

Discussion en groupe de réflexion composé de jeunes, Kalehe, Sud-Kivu, 9 septembre 2014

Kivu, il a été indiqué qu'il fallait s'acquitter de la somme de 5 USD pour signaler une infraction à la police locale et de 10 USD pour qu'une enquête soit menée⁸⁵. Les coûts augmentent si des supérieurs hiérarchiques doivent être payés. Une femme qui est rentrée dans sa communauté à la suite d'un déplacement a expliqué : « *Les responsables demandent 5 USD, 10 USD ou 15 USD [selon leur niveau]. S'il s'agit du chef de poste, vous devez donner deux caisses de Primus [bière, d'une valeur équivalente à environ 40 USD]*⁸⁶. »

Cet argent ne sert pas à améliorer la protection et les services de justice dont la population a besoin. Des responsables locaux ont fait part de leur frustration et du manque de fonds publics et de soutien de la part de l'État, dont ils ont besoin pour mener à bien leur mission. L'un d'eux a dit : « *L'État ne nous donne pas les moyens de faire notre travail correctement ; les moyens logistiques sont insuffisants et nous ne sommes pas payés*⁸⁷. » Les forces de sécurité sont également concernées, comme l'a confirmé un policier à Uvira : « *Quand des personnes viennent signaler un problème, je suis honnête et je leur dis que nous [la PNC] ne pouvons pas faire grand chose, car nos effectifs sont très limités*⁸⁸. »

Une personne battue par des militaires ou par d'autres personnes ne va jamais demander de l'aide aux agents étatiques ; ça ne sert à rien, ils ne veulent même pas en entendre parler. C'est pourquoi nous nous en remettons uniquement à Dieu.

Entretien approfondi avec un chef religieux, Rutshuru, Nord-Kivu, 17 septembre 2014

Encadré 1 : comités dirigés par les communautés

En réaction à la situation que nous venons de décrire, Oxfam a appris que de nombreux villages créaient leurs propres structures pour apporter des solutions aux problèmes de protection et de justice. Le *Lubunga* en est un exemple. Il s'agit d'un comité « des sages » dans les moyens plateaux du Sud-Kivu.

Toutefois, ces structures sont pratiquement toujours constituées d'anciens et de dirigeants du village, des hommes pour l'essentiel, à l'exception de quelques rares représentants de groupes de femmes ou de jeunes. Les membres de ces structures ne sont pas représentatifs des différences en termes d'âge ou d'appartenance ethnique. La composition des structures dépend souvent d'alliances entre clans ou ethnies. Par exemple, le chef de famille correspond à un système qui unie le plus souvent des personnes de la même appartenance ethnique, ce qui accentue la division ethnique au sein de la communauté. Par conséquent, ces systèmes ne bousculent pas les stéréotypes liés à l'âge, à l'appartenance ethnique et au genre. Ils risquent de renforcer les divisions et exclusions traditionnelles, ainsi que les tensions, voire les causes de conflit qui les accompagnent⁸⁹.

À qui appartient l'État ?

À bien des égards, les responsables locaux ne sont pas en mesure d'apporter des solutions aux services publics défaillants de la RDC. Le pouvoir individuel de changement que peut exercer un agent individuel sur le système est très limité. En outre, il peut craindre de perdre son emploi et ses moyens de subsistance s'il tente d'apporter des changements. Contrairement à ce qui est énoncé dans les accords et programmes de stabilisation de 2013, la création d'un État et d'agents étatiques entièrement responsables envers la population locale ne

Une personne qui a de l'argent peut accéder aux responsables gouvernementaux. Moi, je suis une veuve âgée, je n'ai pas d'argent, je ne peux pas aller voir ces agents de l'État.

Discussion en groupe de réflexion composé de femmes âgées, Masisi, Nord-Kivu, 16 septembre 2014

semble pas représenter une priorité. Les salaires des autorités gouvernementales locales ne sont pas versés ; aucun soutien n'est apporté et les responsables locaux trouvent davantage leur motivation dans l'exploitation des communautés locales en tant que source de revenus que dans le désir d'apporter des services à la communauté.

À de nombreuses reprises, les personnes interrogées ont affirmé que selon elles, le but de l'État était surtout de se faire de l'argent sur leur dos. Certains groupes, tels que les groupes de femmes ou de jeunes hommes, sont particulièrement vulnérables à l'exploitation par les autorités.

5 EXCLUSION DES SERVICES DE PROTECTION

Les recherches d'Oxfam soulignent les difficultés que rencontrent des groupes spécifiques, notamment les femmes et les jeunes, lorsqu'ils tentent d'accéder à des services de protection.

Femmes : discrimination et croyances culturelles

À Masisi, dans le Nord-Kivu, une femme d'une petite trentaine d'années a dit à Oxfam : « *Je suis allée voir le chef au sujet d'un viol dans notre district et il m'a dit que la justice ne concernait pas les femmes*⁹⁰. » Ce type de propos a été exprimé à maintes reprises par les agents gouvernementaux, par les chefs de la communauté et par d'autres personnes, en particulier les femmes qui ont participé à l'étude d'Oxfam.

Dans les moyens plateaux du Sud-Kivu, une femme a déclaré : « *Quand vous allez voir [le chef] et que vous voulez lui dire quelque chose, il hausse le ton et vous ne savez alors plus quoi dire tant vous êtes intimidée. La honte et la peur font qu'il nous est difficile d'aller voir les responsables*⁹¹. » La discrimination envers les femmes est endémique dans l'est de la RDC, où « *on exige d'elles qu'elles s'occupent des enfants, préparent les repas, fassent le ménage et travaillent dans les champs. [Elles] doivent être soumises et ne pas participer à la vie publique*⁹² ». À Kalehe, dans le Sud-Kivu, un groupe de femmes a dit à Oxfam : « *Pour voir le chef, vous devez être un homme, parce que vous devez boire de l'alcool avec lui*⁹³. » Le manque de ressources (argent et autres biens) représente également une barrière : « *Un homme peut vendre des objets pour récupérer de l'argent, et peut alors avoir accès [aux responsables]*⁹⁴. »

Les agents de l'État et les chefs coutumiers sont pratiquement tous des hommes. Tous les responsables locaux interrogés dans le cadre de cette étude étaient des hommes. Sur les 16 villages de l'étude, 15 ne comptaient aucune femme parmi leurs *Nyumba Kumi* ou notables (chefs locaux de la communauté qui ne font pas partie du système gouvernemental)⁹⁵. Cela restreint l'accès des femmes aux intermédiaires obligés, car, bien souvent, les femmes ne sont pas autorisées à s'adresser directement à des responsables de sexe masculin en dehors de leur foyer.

Selon nos coutumes, les femmes ne sont pas autorisées à participer aux réunions.

Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, hauts plateaux d'Uvira, Sud-Kivu, 30 juillet 2014

« On vous traite de sorcière si vous allez voir les chefs. Je l'ai fait une fois et il a dit : "L'État, c'est l'argent ; si tu n'as pas d'argent, tu n'as pas le droit de parler. Va-t'en, sorcière." »

Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014

L'un des participants à une discussion de groupe composé uniquement d'hommes a indiqué à Oxfam : « *La tradition veut que les femmes ne participent pas aux réunions des hommes et que la sécurité est une affaire d'hommes. Les femmes ne peuvent pas se plaindre auprès des autorités ni faire le suivi* [du déroulement des poursuites engagées]⁹⁶. » Selon les informations recueillies par Oxfam, les femmes ont beaucoup de mal à faire appel aux autorités du fait de cette discrimination.

Je fais partie d'une association de femmes qui vendent du poisson. Nous ne pouvons nous adresser aux agents que par l'intermédiaire de l'association pour demander qu'ils nous protègent contre les actes de harcèlement et les atteintes aux droits humains commis par des policiers.

Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Kalehe, Sud-Kivu, 9 septembre 2014

Les forces de sécurité et la communauté se méfient des jeunes hommes

Les recherches d'Oxfam ont montré que les jeunes en général et les jeunes hommes en particulier étaient souvent exclus des services de protection et des structures communautaires.

Être un jeune homme dans l'est de la RDC peut être à double tranchant. D'un côté, des communautés comptent sur eux pour aider les services de sécurité de l'État, en créant des groupes d'autodéfense communautaires. À Uvira, dans les moyens plateaux, par exemple, les FARDC, la PNC et des groupes de défense locaux ont organisé des patrouilles communes. Ils (les FARDC et la PNC) recrutent des jeunes hommes dans la communauté pour leur venir en aide⁹⁷. Dans d'autres communautés, les jeunes hommes sont régulièrement soupçonnés de complicité avec des groupes armés, car ces groupes recrutent beaucoup de jeunes et l'enrôlement de force est courant.

Les jeunes hommes sont souvent la cible des services de sécurité de l'État, qui les soupçonnent d'appartenir à des groupes armés. Un groupe de jeunes hommes à Masisi a expliqué : « *Les militaires nous importunent beaucoup ; ils arrêtent les jeunes du village en affirmant qu'ils sont des rebelles. Ils viennent, frappent les jeunes et prennent leur argent. Ils disent au chef que vous êtes armés et que vous faites partie du groupe armé APCLS*⁹⁸. »

Essayer de briser le cycle de l'exclusion

Dans certaines communautés, des groupes (de jeunes et de femmes notamment) luttent contre l'exclusion en choisissant un comité ou un dirigeant chargé de défendre leurs intérêts et de combattre ainsi l'exclusion.

Dans les communautés dans lesquelles des jeunes ont constitué des comités ou des groupes, certains jeunes dirigeants se sont avérés des vecteurs efficaces pour négocier l'accès aux responsables. Dans le Sud-Kivu, un commandant de l'armée a indiqué à Oxfam : « *C'est surtout le président du comité des jeunes qui vient me voir pour faire le point sur les problèmes*⁹⁹. » Ces représentants de la jeunesse peuvent faciliter la communication et faire en sorte que les jeunes puissent faire part de leurs préoccupations aux dirigeants de la communauté¹⁰⁰.

Les femmes aussi passent par les dirigeantes de structures communautaires ou d'associations de femmes au niveau de la

communauté pour faire entendre leur voix. Toutefois, il est parfois difficile pour ces représentantes de parler franchement dans des comités et leur influence dans la prise de décision a tendance à être limitée. Oxfam a entendu l'histoire d'une femme du Sud-Kivu qui avait pour habitude de s'adresser directement aux agents de l'État au sujet des problèmes de la communauté. Elle n'avait pas peur de leur parler. Mais d'autres membres de la communauté n'ont pas apprécié de la voir ainsi s'adresser aux agents de l'État et ont décidé de lui donner une leçon. Ils l'ont enlevée. Une fois libérée, elle a dû quitter la communauté ; elle est allée à Kinshasa et n'est jamais retournée dans son village¹⁰¹.

En conclusion, les recherches d'Oxfam indiquent que les comités qui représentent les jeunes hommes parviennent relativement bien à faciliter les échanges avec les responsables. Cela s'explique peut-être en partie par le fait que les jeunes hommes peuvent potentiellement prendre les armes, ce qui donne un poids supplémentaire à leurs demandes de protection. D'autres groupes victimes de discrimination, comme les personnes handicapées, les personnes atteintes de maladies chroniques, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les veuves, sont aussi confrontés à l'exclusion. Certains groupes parviennent mieux à accéder aux responsables, aussi bien étatiques que coutumiers. Le rang social que la société concède aux hommes âgés fait qu'ils bénéficient souvent, mais pas systématiquement, d'un rôle privilégié au niveau de l'influence exercée sur les autorités coutumières et au niveau de l'accès aux intermédiaires obligés de l'État.

Les femmes, en revanche, ont généralement du mal à faire entendre leur voix auprès de l'État et de la communauté. Une femme âgée a expliqué à Oxfam qu'elle n'avait jamais reçu de réponse de la part des chefs locaux de la communauté à sa demande de création d'un comité de femmes¹⁰². Ainsi, les femmes ne peuvent pas vraiment compter sur le soutien de l'État et de la communauté lorsqu'elles cherchent à obtenir justice ou à signaler des atteintes aux droits humains, y compris l'exploitation. Cette double exclusion ne fait qu'accroître la marginalisation des femmes et leur vulnérabilité.

6 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Lors des deux années qui se sont écoulées depuis la signature de l'accord-cadre, le gouvernement de la RDC a commencé à consolider son autorité dans certaines parties de l'est de la RDC. Pour l'heure, ce processus a été dans le meilleur des cas fragmentaire et n'a pas su, dans l'ensemble, apporter une plus grande protection aux communautés que par le passé. Du fait de cet échec, nombreux sont ceux qui se sentent exclus des services de l'État et vulnérables face aux violences et aux extorsions qui perdurent et qui ravagent tant l'est de la RDC.

Le défi qui consiste à consolider l'autorité de l'État afin de servir les intérêts de la population et à être responsable vis-à-vis de cette population est difficile à relever et nécessite un engagement à long terme de la part du gouvernement de la RDC et de ses partenaires et bailleurs de fonds internationaux. Les progrès seront variables selon les zones ciblées en vue de la stabilisation. Des revers seront inévitables. Cela étant, pour que la population de l'est de la RDC puisse profiter des bienfaits de la « paix », il est essentiel de mener à bien la stabilisation, en oubliant les échecs des stratégies de stabilisation passées.

Certaines communautés progressent vers un avenir plus paisible, notamment celles où les agents de l'État mettent un point d'honneur à accorder un accès complet aux services à l'ensemble des membres de la communauté. Cependant, deux ans après la signature de l'accord-cadre, de nombreuses communautés de l'est de la RDC devraient avoir obtenu bien plus qu'un simple engagement en faveur de la paix, de la sécurité et de la coopération en RDC. La justice et l'état de droit doivent être établis, et la réconciliation doit s'enraciner. C'est pourquoi Oxfam demande des progrès immédiats vers le but de l'accord-cadre consistant à « mettre fin aux cycles de conflit récurrents ».

Le gouvernement de la RDC, d'autres pays de la région et la communauté internationale doivent enregistrer sans délai des avancées concrètes relatives à l'accord-cadre. Dans l'immédiat, ils doivent prendre une première série de mesures afin de garantir au moins le paiement des agents étatiques, d'organiser des formations pour leur expliquer leurs rôles et leurs responsabilités, et d'assurer un suivi. À moyen terme, ils doivent sensibiliser les communautés aux rôles que les agents étatiques sont déjà censés assumer et améliorer le système de responsabilisation afin que les communautés puissent réellement bénéficier d'un accès gratuit et équitable aux services de l'État. Ces changements ne suffiront pas ; à plus long terme, le gouvernement de la RDC et ses partenaires internationaux devront mettre en œuvre toutes les recommandations qui suivent et d'autres recommandations.

Ce document n'a pas traité le débat portant sur la sélection des zones géographiques considérées comme prioritaires en vue de la stabilisation. Les recommandations suivantes portent essentiellement sur ces zones, mais toute recommandation relative à l'amélioration des services de l'État doit être appliquée dans l'ensemble de la RDC.

Recommandations adressées au gouvernement de la RDC

Pour respecter son engagement de « consolidation de l'autorité de l'État », le gouvernement national de la RDC doit :

- Payer les agents de l'État, les former quant à leurs rôles et à leurs responsabilités et assurer le suivi relatif à l'application de ces rôles et de ces responsabilités, en commençant par les zones ciblées par l'objectif de stabilisation, à mettre en œuvre d'ici la fin de l'année 2015 ;
- Renforcer les actions de lutte contre la corruption à tous les niveaux (local, provincial, national) et en assurer le suivi, en appliquant des réglementations sur les mécanismes de recueil des plaintes, en accordant une promotion aux agents dont les comportements professionnels sont exemplaires et en garantissant le paiement des salaires en temps utile ;
- Soutenir les recherches portant sur un système progressif de quota de femmes nommées à des postes de responsables étatiques et soutenir la mise en œuvre d'un tel système ;
- Mener un travail de sensibilisation auprès des communautés : engager le dialogue avec les chefs coutumiers pour accroître le niveau d'acceptation des femmes à des fonctions de responsables ; soutenir les formations dispensées aux femmes qui travaillent pour l'État ;
- Respecter l'engagement défini dans l'accord-cadre, consistant à soutenir le développement économique, en particulier la création d'offres d'emploi pour les jeunes hommes ;
- Élaborer et adopter toutes les lois en faveur de la décentralisation et veiller à ce que les services publics soient développés dans le cadre de ce processus pour servir les intérêts de la population de manière juste et équitable ;
- Nommer des agents de l'État responsables et efficaces, qui dispensent leurs services de façon gratuite et équitable.

Le gouvernement provincial et les représentants des structures étatiques aux niveaux territorial et local :

- Attacher un degré de priorité élevé au budget alloué au soutien afin que les agents de l'État puissent offrir des services aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines de façon régulière ainsi qu'en réponse à des demandes spécifiques de soutien issues de communautés qui peuvent être en danger dans des zones non sécurisées ou plus difficiles d'accès ;
- Promouvoir l'accès des femmes, des jeunes et d'autres groupes à des postes de gestion et de prise de décision au sein des structures traditionnelles incorporées dans le service public ;

- Organiser dès à présent, puis mettre en place progressivement des formations et des sessions de sensibilisation dans les communautés afin que les citoyens comprennent les rôles et les responsabilités des agents étatiques et comprennent que leurs services doivent être fournis gratuitement ;
- Former les agents étatiques au niveau local sur les questions de gestion et de ressources humaines, y compris les promotions, et sur d'autres thèmes tels que les droits à la retraite.

Pour respecter ses engagements consistant à « poursuivre et renforcer » la réforme du secteur de la sécurité (RSS), le gouvernement de la RDC doit :

- Allouer le budget nécessaire pour la réforme des services de sécurité et garantir le paiement des salaires ; adopter toutes les lois sur la RSS, conformément au plan d'action de l'accord-cadre ;
- Apporter de toute urgence des améliorations au processus bancaire utilisé pour payer les FARDC afin que les militaires puissent accéder à leur compte bancaire dans l'est de la RDC et recevoir leur salaire en temps utile. L'amélioration du système est en cours, mais des obstacles bureaucratiques l'entravent. Certaines unités dans l'est ne reçoivent pas systématiquement leurs salaires et se mettent alors à exploiter les membres des communautés et à commettre des atteintes à leurs droits fondamentaux ;
- Faire en sorte de transmettre les salaires aux militaires sur le front lorsqu'il n'existe aucun service bancaire. Cela suppose d'apporter de toute urgence et de façon prioritaire un soutien logistique aux services administratifs et de planification, car des militaires sont engagés dans des opérations dans l'est de la RDC ;
- Mettre en pratique l'engagement énoncé dans le plan d'action de l'accord-cadre, publié en juillet 2014, en faveur de l'établissement de mécanismes d'obligation de rendre des comptes applicables à l'ensemble des services de sécurité (police, armée et service du renseignement), d'ici la fin de l'année 2015 ;
- Surmonter les obstacles qui entravent la mise en œuvre du plan le plus récent de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), qui n'a pas encore été financé, en vue de créer un processus sérieux dans lequel les partenaires internationaux accepteront d'investir. Cela doit avoir lieu dans les six premiers mois de 2015 ;
- Réformer la formation des forces de sécurité et veiller à ce que les FARDC reçoivent des formations portant sur :
 - « L'éducation civique » ainsi que les codes de conduite relatifs à l'interaction entre civils et militaires d'ici la fin de l'année 2015, conformément à la date limite fixée dans le plan d'action de l'accord-cadre ;
 - Les rôles et les responsabilités liés aux services assurés, y compris l'obligation de fournir à tous des services équitables et gratuits ;
 - Les codes de conduite, le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits humains ;

- Établir des tribunaux mixtes, qui font appel à des experts de la RDC et à des experts internationaux pour examiner les crimes de guerre, notamment pour traiter en priorité les crimes de guerre en RDC.

Recommandations adressées aux parties qui participent au financement des programmes de stabilisation

L'Unité d'appui à la stabilisation, les bailleurs de fonds et les ONG opérationnelles doivent :

- Préconiser le versement des salaires aux FARDC. Il s'agit d'une composante essentielle de l'axe de l'ISSSS portant sur la sécurité, qui vise à renforcer le respect de la loi et le maintien de l'ordre et à « instaurer la confiance vis-à-vis des FARDC et changer leur image ». Tant que les forces de sécurité ne seront pas payées, les pratiques abusives commises par certains éléments au sein des FARDC (et, par conséquent, la perception des FARDC) ne changeront pas ;
- Sensibiliser les membres des communautés à la RSS et aux rôles et responsabilités des responsables gouvernementaux de la RDC, au moyen des médias et d'autres moyens de communication tels que le théâtre ;
- Dispenser des formations aux agents de l'État sur leurs rôles et leurs responsabilités, en vue de restaurer l'autorité de l'État afin que les communautés commencent à percevoir l'État et ses agents en tant que présence créant des conditions favorables ;
- Inclure l'analyse des questions de genre dans tous les axes de la stratégie ISSSS, en particulier ceux qui concernent le retour, la réintégration et le relèvement socioéconomique. Accorder la priorité aux projets qui contestent les normes excluant les femmes afin que les femmes puissent accéder sans mal à l'ensemble des services fournis par les agents de l'État et qu'une paix durable puisse reposer sur des services équitables ;
- Sensibiliser les membres des communautés sur la nécessité d'inclure des femmes parmi les agents de l'État, notamment en engageant le dialogue avec les chefs coutumiers pour accroître le niveau d'acceptation des femmes à des fonctions de responsables et le respect vis-à-vis de ces femmes ;
- Veiller à ce que l'accès des femmes aux ressources fasse l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'axe de l'ISSSS portant sur le retour, la réintégration et le relèvement socioéconomique afin que le processus de soutien au retour des personnes déplacées et des réfugiés donne lieu à des solutions et des améliorations à long terme en faveur des droits des femmes dans la région. La stabilisation doit garantir l'accès des femmes à la terre et à d'autres ressources sans restriction dans le cadre des processus de retour ;
- Inclure la société civile dans la mise en œuvre de la stabilisation : faciliter le dialogue concernant les besoins des membres des communautés, y compris les jeunes, les femmes et les autres groupes susceptibles d'être victimes d'exclusion ;

- Saisir l'occasion pour faciliter l'engagement public relatif à l'accord-cadre et contribuer à traduire l'accord-cadre en textes accessibles afin que le gouvernement soit tenu de rendre des comptes au sujet de ses engagements.

Recommandations adressées aux envoyés spéciaux pour la région des Grands Lacs

- Souligner la nécessité d'inclure les structures de l'État et de les obliger à rendre des comptes, ainsi que la nécessité de promouvoir le plan d'action de l'accord-cadre en organisant régulièrement des réunions de membres de la communauté internationale de sorte qu'ils soient coordonnés et qu'ils mènent une action cohérente de soutien de la consolidation de l'État en RDC.
- Demander au gouvernement de faire avancer le plan d'action de l'accord-cadre pour la RDC et de respecter ses engagements dans le cadre de ce plan d'action ;
- Promouvoir l'intégration de représentants des groupes de femmes dans la prise de décision relative à la réforme foncière, notamment dans les processus de retour des personnes déplacées ou des réfugiés ;
- Demander au gouvernement de la RDC de faire avancer la RSS, conformément à son engagement en la matière dans l'accord-cadre, et demander à la MONUSCO de soutenir ce processus.

LISTES D'ACRONYMES

- ADF – Forces démocratiques alliées
- APCLS – Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain
- CDF – Franc congolais
- CIRGL – Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
- DDR – Désarmement, démobilisation et réintégration
- FARDC – Forces armées de la République démocratique du Congo
- FDDH – Force de défense des droits humains
- FDLR – Forces démocratiques pour la libération du Rwanda
- FIB – Brigade d'intervention (Force Intervention Brigade)
- FNL – Forces nationales de libération
- FPC – Forces populaires congolaises
- HHI – Harvard Humanitarian Initiative
- ISSSS – Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation
- M23 – Groupe du 23-Mars
- MONUSCO – Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
- PNC – Police Nationale Congolaise
- RDC – République démocratique du Congo
- RSS – Réforme du secteur de la sécurité
- SADC – Communauté de développement de l'Afrique australe
- STAREC – Programme pour la stabilisation et la reconstruction des zones sortant de conflits armés

NOTES

¹ Bureau de l'Envoyé Spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la Région des Grands Lacs (2013) 'A Framework of Hope: The Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region', <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/SESG%20Great%20Lakes%20Framework%20of%20Hope.pdf>

² Les FDLR affirment lutter pour la libération du régime actuel du Rwanda.

³ CIRGL et SADC (2014), « Second Joint ICGLR-SADC Ministerial Meeting 2nd July 2014, Luanda, Republic of Angola: Communiqué », CIRGL et SADC, <http://www.mofa.go.ug/files/downloads/Joint%20Communiqu%C3%A9%20Second%20Joint%20ICGLR-SADC%20Ministerial%20Meeting.pdf> (site consulté pour la dernière fois le 23 janvier 2015).

⁴ Umoja Wetu était l'offensive conjointe Congolais-Rwandais contre les FDLR en février 2009 ; Kimia II était l'opération conjointe FARDC-MONUC lancée à ce moment-là. Ces deux opérations militaires ont causé des préjudices civils.

Oxfam (2009), « Réveiller le démon : Impact du désarmement forcé sur les civils dans les Kivus », Oxford : Oxfam International, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/waking-the-devil-the-impact-of-forced-disarmament-on-civilians-in-the-kivus-115061>

⁵ Deuxième rapport de situation de plusieurs ONG sur la DRC (2009) 'Too much lost, too little gained: The impact of anti-FDLR operations on the situation of civilians in Eastern DRC and what the EU should do about it', http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3D49DCCAD1DC01418525765700763446-Full_Report.pdf (consulté pour la dernière fois le 11 février 2015).

Voir aussi Human Rights Watch (2009), « RD Congo : Le prix payé par la population civile pour l'opération militaire est inacceptable », <http://www.hrw.org/fr/news/2009/10/12/rd-congo-le-prix-pay-par-la-population-civile-pour-l-op-ration-militaire-est-inaccep> (site consulté pour la dernière fois le 2 février 2015).

⁶ Entretien approfondi avec un responsable local, Rutshuru, Nord-Kivu, 20 septembre 2014.

⁷ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Uvira, Sud-Kivu, 31 juillet 2014.

⁸ L'un des exemples provient d'une discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, à Kalehe, dans le Sud-Kivu, le 8 septembre 2014. Également mentionné par le Groupe d'experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo. Rapport du Groupe d'experts (2012) « Rapport final du groupe d'experts soumis en application du paragraphe 5 de la résolution 2078 du Conseil de sécurité (2012) », New York : Conseil de sécurité des Nations unies, p. 2, <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml> (site consulté pour la dernière fois le 14 janvier 2015).

⁹ Discussion en groupe de réflexion composé de jeunes, Kalehe, Sud-Kivu, 8 septembre 2014.

¹⁰ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.

¹¹ L'analyse du conflit de décembre 2014 d'International Alert pour le centre de Masisi indique que la faiblesse des services de sécurité constitue une cause fondamentale de l'insécurité permanente. International Alert (2014), « Analyse du conflit, zone "centre de Masisi", Nord-Kivu, R.D. Congo », p. 3.

¹² Cela a également été mentionné par le Groupe d'experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo.

Groupe d'experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo (2014), *op. cit.*, p. 2.

¹³ Discussion en groupe de réflexion composé de jeunes, Kalehe, Sud-Kivu, 8 septembre 2014.

¹⁴ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Uvira, Sud-Kivu, 30 juillet 2014.

¹⁵ En RDC, le franc congolais (FC) et le dollar américain (USD) sont les deux monnaies couramment utilisées. Étant donné que des billets supérieurs à 500 francs congolais (équivalent à 0,55 USD) sont difficiles à trouver, toute dépense supérieure à 5 dollars est généralement payée en dollars américains (USD).

¹⁶ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Rutshuru, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.

¹⁷ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.

- ¹⁸ P. Vinck et P.N. Pham (2014), « Searching for Lasting Peace, Population-Based Survey on Perceptions and Attitudes about Peace, Security and Justice in Eastern Democratic Republic of the Congo », Harvard Humanitarian Initiative, United Nations Development Programme, p. li, <http://www.peacebuildingdata.org/research/drc/2014-research-results> (site consulté pour la dernière fois le 12 février 2015).
- ¹⁹ Entretien approfondi avec une femme de 20 ans, Masisi, Nord-Kivu, le 23 septembre 2014.
- ²⁰ Les deux rapports les plus récents sont :
- Oxfam (2014), « Un difficile équilibre – En quête de protection dans l'est de la RDC », Oxford : Oxfam International, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/in-the-balance-searching-for-protection-in-eastern-drc-311665>
- Oxfam (2012a), « Marchandises de guerre – Des communautés révèlent le vrai prix du conflit dans l'est de la RDC », Oxford : Oxfam International, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/commodities-of-war-communities-speak-out-on-the-true-cost-of-conflict-in-eastern-drc-252424>
- ²¹ Unité d'appui à la stabilisation (2014), « Zones prioritaires pour l'analyse de conflit et évaluation de besoins ».
- ²² Unité d'appui à la stabilisation (2013), « International Security and Stabilization Support Strategy 2013-2017 », <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=UtrATvctRMs%3D&tabid=10825&language=en-US> (site consulté pour la dernière fois le 14 janvier 2015).
- ²³ P. Vinck et P.N. Pham, *op. cit.*, p. ii.
- ²⁴ Dans le Sud-Kivu, les recherches à Uvira ont inclus 19 discussions en groupe de réflexion, auxquelles ont participé 150 personnes, et 19 entretiens approfondis. Les recherches à Kalehe ont inclus 12 discussions en groupe de réflexion, auxquelles ont participé 91 personnes, et 16 entretiens approfondis. Dans le Nord-Kivu, les recherches à Masisi ont inclus 12 discussions en groupe de réflexion, auxquelles ont participé 91 personnes, et 17 entretiens approfondis. À Rutshuru, les recherches ont inclus 12 discussions en groupe de réflexion, auxquelles ont participé 98 personnes, et 18 entretiens approfondis.
- ²⁵ Dans le cadre de ce document, nous incluons dans la définition de « personnes vulnérables » les personnes en situation de handicap, les veuves, les malades, les personnes âgées, etc., qui n'ont pas accès à un réseau de soutien social.
- ²⁶ Un représentant traditionnel, tel qu'un chef de village, chef de groupement, ou chef de localité ; un responsable administratif, comme un administrateur territorial ou un chef de poste ; un agent de la sécurité, comme un commandant de la police ou de l'armée, un militaire ou un officier de police ; et un leader d'opinion, tel qu'un représentant d'un groupe de femmes, un chef religieux, le dirigeant d'une organisation populaire ou le dirigeant d'un mouvement de jeunes.
- ²⁷ Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région.
- ²⁸ Les Forces démocratiques alliées (*Allied Democratic Forces*, ADF) sont un « groupe rebelle islamiste d'origine ougandaise qui est actif sur le territoire de Beni depuis 1996 ». HRW a demandé une enquête plus approfondie sur « l'identité des assaillants et de ceux qui les soutiennent ».
- Human Rights Watch (2014), « RD Congo : Des attaques menées par des rebelles ont fait plusieurs dizaines de morts », <http://www.hrw.org/fr/news/2014/12/15/rd-congo-des-attaques-menees-par-des-rebelles-ont-fait-plusieurs-dizaines-de-morts> (site consulté pour la dernière fois le 23 janvier 2015).
- ²⁹ CIRGL et SADC, *op. cit.*
- ³⁰ Oxfam (2009), *op. cit.*
- ³¹ Éléments d'information d'ONG sur la RDC (2009), *op. cit.*
- ³² Oxfam (2014), *op. cit.*
- ³³ *Ibid.* p. 2.
- ³⁴ Oxfam (2012a), *op. cit.*
- ³⁵ Parmi les groupes armés actifs dans l'est du Congo se trouvent la milice NDC Cheka, les FDLR, l'APCLS, les Raia Mutumboki et divers Maï Maï.
- ³⁶ Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, *op. cit.*
- ³⁷ *Ibid.*
- Ben Sheperd (2014), « Beyond Crisis in the DRC: The Dilemmas of International Engagement and Sustainable Change », Londres : Chatham House, p. 5.
- International Crisis Group (2014), « Briefing, Congo : Mettre fin au statu quo », Nairobi/Bruxelles : International Crisis Group, <http://www.crisisgroup.org> (site consulté pour la dernière fois en janvier 2015), p. 6.

- ³⁸ Unité d'appui à la stabilisation (2013), *op. cit.*
- ³⁹ Oxfam (2012b), « Pour moi mais sans moi, c'est contre moi : pourquoi les tentatives de stabilisation de la République démocratique du Congo sont infructueuses », Oxford : Oxfam International, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-doc-info-rdc-congo-juillet-2012-resumefr.pdf> (site consulté pour la dernière en janvier 2015).
- ⁴⁰ Unité d'appui à la stabilisation, *op. cit.*, p.19.
- ⁴¹ *Ibid.*
- ⁴² Unité d'appui à la stabilisation (2013), *op. cit.*, p. 28-33.
- ⁴³ Unité d'appui à la stabilisation (2013), *op. cit.*, p. 8.
- ⁴⁴ Ordonnance n. 14/014 du 14 mai modifiant et complétant l'ordonnance n. 09/051 du 29 juin 2009 portant institution, organisation et fonctionnement d'un programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant de conflits armés, dénommé « STAREC ».
- ⁴⁵ Unité d'appui à la stabilisation (2013), *op. cit.*, p. 19.
- ⁴⁶ Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, *op. cit.*, p. 2.
- ⁴⁷ Unité d'appui à la stabilisation (2013), *op. cit.*, p. 30.
- ⁴⁸ Entretien approfondi avec un commandant de la PNC, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.
- ⁴⁹ Entretien approfondi avec un responsable local, Rutshuru, Nord-Kivu, 20 septembre 2014.
- ⁵⁰ International Alert, *op. cit.*, p. 3.
- ⁵¹ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Rutshuru, Nord-Kivu, 22 septembre 2014.
- ⁵² K. Vlassenroot (2013), « South Kivu: Identity, Territory, and Power in the Eastern Congo », Nairobi : Rift Valley Institute.
- ⁵³ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Uvira, Sud-Kivu, 31 juillet 2014.
- ⁵⁴ K. Vlassenroot, *op. cit.*
- ⁵⁵ Entretien approfondi avec un commandant de la PNC, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.
- ⁵⁶ Discussion en groupe de réflexion composé de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, Kalehe, Sud-Kivu, 5 septembre 2014.
- ⁵⁷ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Kalehe, Sud-Kivu, 9 septembre 2014.
- ⁵⁸ Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Uvira, Sud-Kivu, 29 juillet 2014.
- ⁵⁹ Le pouvoir est souvent lié à la capacité de porter une arme. Certains agents de l'État qui ne sont pas armés disent se sentir mal à l'aise ou impuissants lorsqu'ils évoquent les problèmes de protection avec des responsables des services de sécurité armés. Les membres des communautés affirment que les services de sécurité constituent les services gouvernementaux les plus inaccessibles parce qu'ils sont armés.
- ⁶⁰ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.
- ⁶¹ Rapport du Groupe d'experts (2012), *op. cit.*, p. 2.
- ⁶² Entretien approfondi avec un responsable local, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.
- ⁶³ Rachel Sweet décrit la manière dont un dirigeant local visé par un remplacement potentiel collecterait des taxes informelles sur des marchés de Beni pour envoyer des fonds aux rebelles des ADF afin de limiter les pressions. R. Sweet (2014), « Guest Blog: Politics and Business intersect in String of North Kivu Killings », <http://congosiasa.blogspot.com/> (site consulté pour la dernière fois le 17 janvier 2015).
- ⁶⁴ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Kalehe, Sud-Kivu, 9 septembre 2014.
- ⁶⁵ L'un des exemples provient d'une discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, à Kalehe, dans le Sud-Kivu, le 8 septembre 2014. Également mentionné par le Groupe d'experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo. Rapport du Groupe d'experts (2012), *op. cit.*, p. 2.
- ⁶⁶ Discussion en groupe de réflexion composé de jeunes, Kalehe, Sud-Kivu, 8 septembre 2014.
- ⁶⁷ Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Rutshuru, Nord-Kivu, 16 septembre 2014.
- ⁶⁸ Les territoires de Kalehe et d'Uvira sont divisés géographiquement par le littoral, les moyens plateaux et les hauts plateaux.
- ⁶⁹ Entretien approfondi avec un responsable local, Rutshuru, Nord-Kivu, 15 septembre 2014.

- ⁷⁰ International Alert, *op.cit.*, p. 3.
- ⁷¹ Emilie Combaz (2013), « Gender Dimensions of Conflict Drivers and Stabilization in Eastern DRC, GSDRC Helpdesk Research Report 970 », Birmingham : GSDRC, Université de Birmingham, p. 6.
- ⁷² Entretien approfondi avec un commandant de la PNC, Uvira, Sud-Kivu, 26 juillet 2014.
- ⁷³ Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Uvira, Sud-Kivu, 31 juillet 2014.
- ⁷⁴ Entretien approfondi avec un commandant de la PNC, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.
- ⁷⁵ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Uvira, Sud-Kivu, 30 juillet 2014.
- ⁷⁶ Discussion en groupe de réflexion composé de personnes vulnérables, Masisi, Nord-Kivu, 18 septembre 2014.
- ⁷⁷ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 22 septembre 2014.
- ⁷⁸ Discussion en groupe de réflexion composé de dirigeants, Uvira, Sud-Kivu, 26 septembre 2014.
- ⁷⁹ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Rutshuru, Nord-Kivu, 22 septembre 2014.
- ⁸⁰ Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Uvira, Sud-Kivu, 30 juillet 2014.
- ⁸¹ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Rutshuru, Nord-Kivu, 20 septembre 2014.
- ⁸² L'article 207 de la Constitution reconnaît leur existence.
- ⁸³ Discussion en groupe de réflexion composé de personnes vulnérables, Rutshuru, Nord-Kivu, 18 septembre 2014.
- ⁸⁴ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 22 septembre 2014.
- ⁸⁵ Dans le Nord-Kivu, les prix exacts des services ont été mentionnés dans sept des huit villages dans lesquels Oxfam a mené son enquête. Les prix variaient entre 2 USD et 15 USD. Dans d'autres cas, le paiement en nature (une caisse de bières, par exemple), a été évoqué.
- ⁸⁶ Discussion en groupe de réflexion composé de personnes qui sont rentrées dans leur pays, Masisi, Nord-Kivu, 23 septembre 2014.
- ⁸⁷ Entretien approfondi avec un responsable administratif, Kalehe, Sud-Kivu, 3 septembre 2014.
- ⁸⁸ Entretien approfondi avec un policier, Uvira, Sud-Kivu, 26 juillet 2014.
- ⁸⁹ P. Englebert, *op. cit.*
- ⁹⁰ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Masisi, Nord-Kivu, 17 septembre 2014.
- ⁹¹ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Kalehe, Sud-Kivu, 9 septembre 2014.
- ⁹² Oxfam (2012c), « Protecting Communities in the DRC: Understanding Gender Dynamics and Empowering Women and Men », Oxford : Oxfam GB, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/protecting-communities-in-the-drc-understanding-gender-dynamics-and-empowering-247194>
- ⁹³ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Kalehe, Sud-Kivu, 9 septembre 2014.
- ⁹⁴ Discussion en groupe de réflexion composé de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, Masisi, Nord-Kivu, 23 septembre 2014.
- ⁹⁵ L'un des notables de Rutshuru est une femme.
- ⁹⁶ Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Uvira, Sud-Kivu, 30 juillet 2014.
- ⁹⁷ Discussion en groupe de réflexion composé de dirigeants, Uvira, Sud-Kivu, 30 juillet 2014.
- ⁹⁸ Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Masisi, Nord-Kivu, 21 septembre 2014.
- ⁹⁹ Entretien approfondi avec un commandant de l'armée, Uvira, Sud-Kivu, 26 juillet 2014.
- ¹⁰⁰ Discussion en groupe de réflexion composé d'hommes, Uvira, Sud-Kivu, 26 juillet 2014.
- ¹⁰¹ Discussion en groupe de réflexion composé de femmes, Uvira, Sud-Kivu, 26 juillet 2014.
- ¹⁰² Discussion en groupe de réflexion composé de personnes âgées, Rutshuru, Nord-Kivu, 22 septembre 2014.

© Oxfam International mars 2015

Ce document a été rédigé par Marijke Deleu avec l'aide de Louise Williams et Ed Cairns. Oxfam remercie Joanna Trevor, Josephine Liebl, Sophia Ayele et Jon Mazliah pour leur assistance dans sa réalisation. Les recherches menées dans le cadre de cette publication ont été supervisées par Adolphe Baduda et Florentin Kahwa. Oxfam remercie les assistants de recherche impliqués dans le travail de terrain pour leur dévouement lors de ces recherches. Oxfam remercie également les nombreux membres de la communauté, les représentants étatiques et les dirigeants locaux qui ont pris le temps de partager leur expérience avec l'équipe de recherche. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
advocacy@oxfaminternational.org.

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel :
policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-811-2 en mars 2015.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón Espagne (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Mexique (www.oxfamexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

