

10 juillet 2014

Auteurs:
Michelle Brown et
Michael Boyce

RD CONGO: LE LONG ET ROCAILLEUX CHEMIN DU NORD KIVU VERS LA STABILITÉ

Le déploiement de la brigade d'intervention de force des Nations Unies et l'expulsion du groupe rebelle M23 ont menés de nombreuses personnes à annoncer une nouvelle ère de paix dans la province du nord Kivu, en République Démocratique du Congo. Pourtant, la plupart de la province reste dangereuse, beaucoup de besoins humanitaires ne sont pas comblés et la stabilité sur le long terme est loin d'être garantie. Une multitude de groupes armés sont toujours actifs et des confrontations entre eux et les forces de l'ONU et les forces congolaises ont menés à des déplacements et des violations des droits de l'homme. Le concept de l'ONU d' "île de stabilité", largement vanté, a aussi été mal mis en œuvre et a aliéné beaucoup d'acteurs humanitaires. Tout cela se déroule dans un contexte humanitaire difficile, avec des déficits de financement substantiels, une pression grandissante pour les personnes déplacées et un soutien inadéquat à ceux qui sont rentrés chez eux. Une approche lucide du nord Kivu sera nécessaire pour que la communauté internationale s'attaque à ces défis et préserve ses gains résultats durement acquis.

CRISE HUMANITAIRE ET RETOUR DE DÉPLACÉS INTERNES

Après qu'un groupe rebelle soutenu par le Rwanda, le M23, a capturé la capitale du nord Kivu en novembre 2012, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé, pour la première fois, une brigade de l'ONU disposant du pouvoir d'ouvrir le feu et de neutraliser les groupes armés. En novembre 2013, les gardiens de la paix de la MONUSCO et l'armée congolaise ont défait le M23.

Et pourtant, un an et demi plus tard, des combattants du M23 basés en Ouganda et au Rwanda voisins doivent encore être démobilisés, d'innombrables d'autres groupes rebelles sont

toujours actifs au nord Kivu et un plan de paix régional négocié début 2013 n'a toujours pas été mis en œuvre intégralement. Les opérations conjointes des forces armées congolaises (FARDC) et de la MONUSCO contre les groupes armés restant ont entraîné des déplacements continus et des violations des droits de l'homme.

Plus de 500 agences humanitaires opèrent au nord Kivu. Mais des contraintes de financement significatives ainsi que des schémas de déplacement complexes alors que la plupart des déplacés internes réside au sein de familles d'accueil et a été déplacée plusieurs fois ont rendus la mise en place d'une réponse efficace aux besoins énormes difficile.

RECOMMANDATIONS

- Les donateurs devraient augmenter le financement de programmes humanitaires au nord Kivu tout en finançant des programmes de transition et de développement.
- L'équipe humanitaire du pays, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et les envoyés spéciaux pour la région des Grands Lacs doivent défendre le caractère volontaire et ancré dans le droit international de tout retour de réfugié ou de déplacé interne.
- Aucune autre île de stabilité ne doit être établie et la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (SIASS) doit constituer le cadre guidant toute activité de stabilisation.
- La MONUSCO devrait protéger de manière plus proactive les civils des exactions de l'armée congolaise lors des opérations conjointes, et le commandant de la force devrait encourager les troupes de la MONUSCO sur le terrain de presser les membres des FARDC accusés d'avoir commis des exactions de cesser de toute action violant le droit international humanitaire et des droits de l'homme.
- Un conseiller en réduction des risques pour les populations civiles devrait être intégré au bureau du commandant de la force pour renforcer le processus de planification d'urgence.

L'absence d'analyse de la nature des besoins et de définition d'une réponse optimale explique en partie la faiblesse de la réponse humanitaire. Ce manque d'analyse concerne également les familles d'accueil et la relation entre les déplacés internes et leurs hôtes. Comme dans d'autres parties de la RDC, la priorité a été donnée au court terme, à l'assistance vitale qui se concentre sur la distribution d'articles alimentaires et non alimentaires ainsi que sur la santé et l'assainissement d'urgence. Étant donné l'échéance à court terme et les schémas de déplacement fluides, cette approche est logique. Les travailleurs humanitaires, cependant, commencent à se demander si cette approche n'a pas érodé les mécanismes d'adaptation des communautés et mené à une dépendance à l'aide.

Au cours des derniers mois, les ONG et les agences de l'ONU ont commencé à parler de solutions durables pour les déplacés internes et se sont appliquées à réfléchir aux possibilités de fournir une aide permettant aux personnes de devenir autosuffisantes. Ces discussions sont récentes, mais, étant donnée la baisse générale du financement humanitaire pour la RDC en 2014, les programmes aidant les personnes à devenir davantage autosuffisantes semblent assez logiques et devraient être soutenus. Quand une équipe de RI a visité le nord Kivu en mai, elle a rencontré un représentant d'ONG qui a dit : « Nous ne pouvons pas continuer à offrir de l'aide humanitaire. Ce n'est pas viable, tout simplement. Nous n'avons pas de stratégie de sortie de l'aide humanitaire. »

Les discussions concernant la manière de fournir une aide à plus long terme et qui développerait la résilience des déplacés internes et des familles d'accueil sont entravées par le manque de capacité de développement au nord Kivu. La coordination et la complémentarité entre les acteurs humanitaires et de développement sont faibles et doivent être améliorées. De plus, il est nécessaire de développer une réponse globale en RDC qui reconnaisse le besoin continu d'aide humanitaire tout comme le besoin d'une approche axée sur le développement de la communauté. En d'autres termes, la capacité humanitaire doit être maintenue en même temps que la capacité de développement est renforcée.

L'absence globale de financement humanitaire en RDC rend difficile l'obtention de financement pour des programmes de protection, d'éducation, de subsistance et de transition. Par exemple, dans les camps de déplacés internes et les hameaux autour de Goma, les réductions du Programme Alimentaire mondial (PAM) signifient que seuls 27 pourcent des déplacés internes reçoivent une aide alimentaire. Alors que la plupart des agences d'aide humanitaire s'accordent à dire que fournir une aide alimentaire prolongée n'est pas réaliste, peu de programmes en place soutiennent ces déplacés internes qui ne sont plus aidés à devenir autosuffisants.

Malgré le conflit actuel touchant de nombreuses parties du nord Kivu, certains déplacés internes retournent chez eux, en particulier à Rutshuru, ancien bastion du M23. La plupart des acteurs humanitaires interviewés par RI ne croyaient pas Rutshuru assez stable pour encourager les déplacés internes à y retourner, bien que des milliers de déplacés internes aient estimé que c'était le cas. D'autres déplacés internes sont mis sous pression par le gouvernement pour retourner chez eux, et certains rentrent du fait du manque d'aide disponible dans les zones où ils sont déplacés. Depuis février 2014, le gouvernement a encouragé des gens à rentrer chez eux, utilisant les personnes rentrées chez elles comme une preuve de réussite de leur stratégie militaire contre les groupes armés. De plus, il a été dit à RI que des politiciens isolés ont envoyé des camions afin de transporter des déplacés internes jusqu'à leur régions d'origine à Nyiragongo et Rutshuru.

Au nord Kivu, les discussions autour des retours des déplacés internes ont clairement un goût de déjà-vu. Au cours de la dernière décennie, les déplacés internes ont été encouragés à retourner chez eux à plusieurs étapes du conflit, mais ont été déplacés à nouveau quand d'autres groupes armés ont ensuite pris le contrôle de la zone. En 2009, des camps de déplacés internes autour de Goma ont été fermés de force. Afin de s'assurer que les droits des déplacés internes sont respectés cette fois, l'équipe humanitaire du pays, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et les envoyés spéciaux pour la région des Grands Lacs doivent maintenir continuer à prôner que tout retour de déplacé interne se fasse sur base volontaire et dans le respect du droit international.

Quelles que soient leurs motivations, les déplacés internes rentrent chez eux et ont besoin d'aide humanitaire immédiate. Beaucoup de ceux rentrés chez eux n'ont pas de logement et manquent de nourriture et de moyen de subsistance. RI a rendu visite à une communauté à Rutshuru et a été informé par une ONG qui y travaillait que le gouvernement avait exigé qu'ils cessent de fournir de l'aide humanitaire afin de se concentrer sur des programmes de développement. Cela est toutefois prématuré. Les gens rentrés chez eux ont des besoins humanitaires, d'autant plus que le gouvernement échoue à fournir les services de base.

Il est nécessaire de maintenir l'aide humanitaire pour les personnes rentrées chez elle ainsi que leur communauté, souvent plus vulnérable car n'ayant probablement jamais reçu d'aide, et en même temps de commencer des programmes de développement à long terme. Les donateurs devraient ainsi augmenter le financement pour les programmes humanitaires au nord Kivu tout en finançant des programmes de transition et de développement.

STABILISATION

Le discours de stabilisation est dominant chez les dirigeants de la MONUSCO ces temps-ci. Malgré la prévalence importante du conflit dans certaines zones, d'autres zones sont en effet calmes et des programmes de stabilisation pourraient y être adaptés. Le concept de la MONUSCO d' « îles de stabilité », largement promu, a dominé toutes les discussions sur la stabilisation à l'est de la RDC au cours des neuf derniers mois. Malheureusement, malgré les bonnes intentions et les efforts de nombreux acteurs, les îles n'ont pas fourni de résultats constants et sont devenues des distractions inutiles.

Le concept d'îles a été défendu par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en RDC, et consiste à pacifier une zone (grâce à des opérations militaires soit de la MONUSCO, soit des FARDC, ou des négociations avec des groupes armés) et par la suite de mettre en œuvre des programmes visant à restaurer l'autorité étatique, y compris des projets à impact rapide, sur une période de six mois. Les « îles » rappellent les tactiques de contre-insurrection utilisées en Afghanistan. Mais dans le contexte de la RDC, le concept n'a jamais été articulé clairement, a été mis en œuvre de manière irrégulière et a aliéné de nombreux acteurs humanitaires qui ont peur d'être perçu comme des acteurs de la stratégie militaire de la MONUSCO contre les groupes armés.

Des divisions profondes existent au sein même de la MONUSCO à propos du concept d'îles et au sein de la mission, d'aucuns ont l'impression que seul le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) et les responsables militaires de haut rang le soutiennent, alors que les civils sont profondément sceptiques quant à son utilité. RI pense qu'aucune autre île ne devrait être créée et que tous les projets d'île devraient être finalisés dans le délai convenu de six mois.

L'alternative aux îles est la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (SIASS). La première version de la SIASS a été développée en 2008-2009 et a été vivement critiquée pour s'être trop concentrée sur des projets d'infrastructure. La dernière version, cependant, a été développée à travers des consultations avec le gouvernement, les acteurs de l'ONU et la société civile. Elle est dirigée par des civils et est axée sur la résolution des causes profondes de conflits locaux à travers des projets menés par la communauté. Les programmes sous l'égide de la SIASS affecteront également directement les déplacés internes et réfugiés rentrés chez eux.

La SIASS bénéficie du large soutien d'acteurs divers et variés, bien que certains acteurs humanitaires soient réticents à s'associer à une stratégie politique manifeste. Dans l'ensemble, la plupart des acteurs humanitaires interviewés par RI pensait que la stratégie en soi était solide et que cette nouvelle approche de stabilisation basée sur la communauté devait être soutenue.

Le soutien humanitaire sera essentiel afin de s'assurer que le sort de la version révisée de la SIASS ne soit pas le même que celui des îles. De plus, des inquiétudes ont été émises quant au non-alignement de la SIASS avec le système de cluster, qui compliquerait les efforts de coordination. En fin de compte, le soutien humanitaire doit être maintenu lors de la mise en place de la SIASS, et il convient de préciser clairement que la programmation de la SIASS sera développée selon les conditions sur le terrain et les besoins de la communauté et non par des opérations de la MONUSCO et/ou des FARDC.

PROTECTION DES CIVILS

Les agences d'aide humanitaire et la MONUSCO reconnaissent généralement que les premières opérations conjointes des FARDC et de la Brigade d'intervention de force (BIF) visant le groupe rebelle M23 a eu peu de répercussions humanitaires. Cependant, la MONUSCO a reconnu que la population civile distinguait aisément le M23 du fait des tactiques qu'il utilisait. Cela n'est pas le cas des autres groupes armés maintenant visés par la BIF et les FARDC, y compris de l'Alliance démocratique ougandaise-Armée nationale de libération de l'Ouganda (ADO-ANLO), de l'Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS) et des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR).

Etant donné que ces groupes armés sont souvent établis au sein de villages, il n'est pas surprenant que des civils aient été victimes d'exactions des FARDC, telles que des pillages (de structures sanitaires y compris), d'arrestations arbitraires, d'exécutions sommaires et de viol. Par exemple, en territoire Masisi, où la BIF et les FARDC sont en campagne contre l'APCLS, des travailleurs humanitaires ont documenté des abus présumés par des membres des 601^{ème}, 804^{ème} et 810^{ème} régiments des FARDC ainsi que de la police. Cela présente un défi pour la MONUSCO qui est obligée, en accord avec la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme de l'ONU, de retirer leur soutien aux éléments des forces de sécurité coupables de graves violations des droits de l'Homme.

La MONUSCO prend la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme de l'ONU au sérieux, ce qui est important pour la crédibilité de l'ONU tout comme pour sa capacité à influencer le comportement des FARDC. En effet, le plaidoyer de la MONUSCO a, dans certains cas récents, conduit à des actions disciplinaires contre des officiers des FARDC. Cependant, le processus de la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme est extrêmement lourd et peut prendre des mois avant d'être appliqué. C'est pourquoi il est important que la MONUSCO essaye de prévenir tout incident en premier lieu.

Depuis la première autorisation de la BIF par le Conseil de sécurité en mars 2013, RI se préoccupe de l'insuffisance du processus de planification d'urgence à atténuer et répondre aux dommages causés à la population civile lors d'opérations offensives. Heureusement, un groupe de travail de planification d'urgence a été créé récemment au sein du Groupe de direction pour la protection au niveau provincial (GDPP) du nord Kivu. Ainsi, certaines des inquiétudes concernant la mauvaise planification pourraient être rapidement résolues. Ajouter un conseiller en réduction des risques pour les populations civiles pourrait améliorer le processus de planification d'urgence et la réponse apportée.

La BIF elle-même pourrait jouer un rôle extrêmement important dans la protection des civils des abus des FARDC. Le RSSG et le commandant de la force devraient indiquer clairement à l'ensemble du personnel militaire de la FIB qu'il est de leur responsabilité, lorsqu'ils sont confrontés à des violations des droits de l'homme de la part des FARDC, d'intervenir et d'insister auprès de leurs partenaires congolais afin que le droit international humanitaire et des droits de l'homme soient respectés.

COORDINATION CIVIL-MILITAIRE

La relation entre la MONUSCO et les travailleurs humanitaires dans les Kivus, tout comme entre les branches militaires et civiles de la MONUSCO, est tendue depuis des années. Mais avec l'introduction de la FIB, ces tensions ont pris de nouvelles dimensions.

Les répercussions théoriques de la FIB du point de vue humanitaire a déjà fait coulé beaucoup d'encre. D'emblée, les ONG ont craint que les opérations conjointes de la FIB avec les FARDC érodent l'espace humanitaire. Cela se justifiait par le fait que la MONUSCO serait devenue plus partie au conflit à travers la FIB en étant associée à la mission et aurait mis les travailleurs humanitaires en danger ou aurait obstrué leurs opérations, en particulier du fait que la MONUSCO est une mission intégrée structurellement. Sur le terrain, la plupart de ces appréhensions ne se sont pas réalisées, mais elles ont contribué à créer une ambiance délétère nuisant à l'efficacité de la coopération civil-militaire pour la protection des civils (PdC).

Les humanitaires s'engagent sur les problèmes de PdC en grande partie à travers le cluster de protection. En comparaison avec d'autres parties du monde où s'est rendu RI, le cluster de protection au nord Kivu dispose de ressources suffisantes. Le coordinateur du cluster de protection, tout comme son codirecteur issu d'une ONG, sont respectés par les membres du cluster. Dans le cas du nord Kivu, l'agence de l'ONU pour les réfugiés (UNHCR) a pris son rôle de leader du cluster de protection au sérieux et y a consacré les ressources nécessaires afin d'assurer sa solidité.

Cependant, les ONG humanitaires dans leur ensemble ont décidé de s'isoler du processus de PdC de façon importante. Elles se sont retirées du GDPP et elles ont interdit au cluster de protection de les y représenter. Le cluster de protection fournit à la PdC des rapports d'incidents et des analyses à la MONUSCO mais ne fait pas de recommandation.

Certaines tentatives de combler le fossé civil-militaire sont mises en place, y compris une révision des Directives civil-militaire du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires des Nations Unies pour la RDC, et la création de nouvelles sessions de briefing destinées à la communauté des ONG. Aussi importantes soient elles, les frictions entre la MONUSCO et les ONG humanitaires ne sont pas causées par une bureaucratie trop ou trop peu importante, mais plutôt par des principes et des politiques.

Les ONG ont le droit de se désengager de la MONUSCO, mais il est clair qu'en le faisant, elles renoncent à d'importantes opportunités d'échange d'information et de plaidoyer. Les ONG devraient bien comparer les coûts et bénéfices d'une telle position. Pour sa part, la MONUSCO peut aider à améliorer la relation civil-militaire en s'attaquant aux politiques contentieuses de manière transparente et efficace. Abandonner la politique des « îles de stabilité » et mettre en œuvre les plans d'urgence de PdC pour la BIF sont d'importantes étapes en soi mais elle pourrait également s'attaquer à certains domaines d'inquiétude majeurs parmi le personnel civil de l'ONU et les ONG. De plus, cela serait un signal fort indiquant que la voix des civils est entendue par le commandement militaire de la MONUSCO et le RSSG. De telles mesures pourraient améliorer la dynamique civil-militaire de manière bien plus importante que n'importe quel groupe de travail.

CONCLUSION

L'enthousiasme et l'espoir caractéristiques des discussions en RDC après la chute du M23 se sont dissipés. Aujourd'hui, les acteurs sur le terrain se concentrent sur l'absence d'avancée de la BIF contre les groupes armés dans les Kivus et sur les conséquences humanitaires qui en résultent, tout comme sur la crise des droits de l'Homme. Pourtant, aux niveaux supérieurs, l'ONU et les donateurs veulent absolument prouver que la situation progresse en RDC, et formuler une version plus précise et conforme à la leur est un défi. D'autres crises éloignent les donateurs de la RDC, et l'ONU est prête à mettre en place une stratégie de sortie. Malheureusement, les faits sur le terrain requièrent une approche différente.

Michelle Brown et Michael Boyce ont évalué les efforts humanitaires et de protection dans la province du nord Kivu en mai 2014.