

AU-DELÀ DES HOMMES ET DES ARMES

***Pour la réussite
du processus de DDR
pour les hommes et les femmes en
République démocratique du Congo***



***AU-DELÀ DES HOMMES ET
DES ARMES***

*Pour la réussite
du processus de DDR
pour les hommes et les femmes en
République démocratique du Congo*

Au-delà des hommes et des armes

Pour la réussite du processus de DDR, pour les hommes et les femmes, en République démocratique du Congo

© Justice et Paix Pays-Bas 2010

BP 16334
2500 BH La Haye
Pays-Bas
info@justitiaetpax.nl
www.justitiaetpax.nl

ISBN 978-90-70503-59-8

Chercheur : Sara Pavan
Éditeur : Vreni van Unen
Traduction : Jonathan Faydi

Photographie en couverture : « Christine Karumba, Directrice nationale du programme de Women for Women International en République démocratique du Congo, entourée de participants ».

Photographie utilisée avec l'aimable autorisation de Women for Women international

Le présent rapport a été réalisé en collaboration avec Cordaid (www.cordaid.nl) et Mensen met een Missie (Gens en Mission) (www.mensenmeteenmissie.nl).

Tables des matières

Résumé	5
1 Introduction	13
2 Pourquoi intégrer la question du genre au processus de DDR ?	18
3 Informations sur le programme de DDR en RDC	24
4 L'intégration du genre dans le programme de DDR congolais: une évaluation de la conception	26
4.1 Intégration de la question du genre dans les sources du programme de DDR : l'utilisation d'un langage tenant compte de la question du genre	27
4.2 Intégration de la question du genre dans le calendrier de la conception du processus de DDR	28
4.3 Intégrer le genre dans les objectifs du programme de DDR	30
4.4 Les conséquences de la non-intégration du genre dans le budget	31
5 Intégrer la question du genre à l'exécution du programme de DDR ...	33
5.1 L'exécution du processus de désarmement	33
5.2 Exécution du processus de démobilisation	35
5.3 Exécution du processus de réinsertion	37
6 Une grave menace pour les effets positifs de la paix pour les femmes : l'économie politique de la MONUC	39
6.1 Créer des conditions favorables pour que le programme de DDR soit efficace aussi bien pour les hommes que pour les femmes: les quatre piliers	40
Brève chronologie du processus de paix en RDC	43
Liste des sigles et acronymes	45
Références	47

Résumé

Après des années de violences politiques et malgré des troubles internes persistants, un début de processus de paix a vu le jour en 1999 en République démocratique du Congo. C'est dans ce contexte que des initiatives conjointes ont été prises, aussi bien au niveau national qu'international, afin de mettre en œuvre un programme de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR).

Les programmes de DDR sont destinés à mettre un frein à la prolifération des armes et à fournir des moyens de subsistance alternatifs aux soldats engagés dans les milices et les groupes paramilitaires.

Le Plan national congolais pour le DDR de 2004 insiste sur le fait que le processus de DDR est un programme de développement complexe permettant de soutenir les communautés dans le domaine de la réinsertion socio-économique et de sensibiliser les populations à des questions telles que l'environnement, les droits de l'homme et le genre.

Conformément aux dispositions de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies, le Plan d'action congolais mentionne également le besoin de mettre en place un arrangement n'excluant personne après le conflit, dans lequel les femmes ont un rôle à jouer en contribuant à la paix et à la sécurité.

Cependant, des études sur le programme de DDR en RDC déjà menées sur le terrain ont révélé que, en raison de contraintes budgétaires et de questions d'organisation, priorité a été donnée au désarmement et à la démobilisation, alors que le processus de réinsertion a été délaissé. En outre, malgré une tentative d'intégrer la question du genre dans les programmes de DDR nationaux et internationaux, un certain nombre de lacunes dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes ont souvent empêché la transformation des engagements pris en actions concrètes.

Selon la définition donnée par la 52^{ème} session du Conseil économique et social des Nations Unies en 1997, l'intégration de la question du genre est le *« processus d'évaluation des implications, pour les femmes et les hommes, de toute action planifiée y compris la législation, les politiques et les programmes dans tous les domaines et à tous les niveaux. C'est une stratégie visant à intégrer les expériences et les préoccupations des femmes ainsi que celles des hommes dans la conception, l'exécution, la supervision et l'évaluation des politiques et programmes à tous les niveaux des sphères politiques, économiques et sociales, de façon à ce que les femmes et les hommes en bénéficient de façon égale, et que les inégalités ne soient pas perpétuées. »*

Ou, en d'autres termes :

« La reconnaissance des différences entre les besoins des hommes et de femmes, des garçons et des filles, nécessite une intégration complète du genre dans la conception et l'exécution du programme. »

D'après les estimations, les femmes représentent environ 20% du nombre total de combattants (ce qui revient à environ 88.000 femmes) dans les groupes armés congolais. En 2008, seulement 3.000 d'entre elles, dont la plupart ont été qualifiées de « dépendantes » ou « d'épouses de brousse », avaient été officiellement démobilisées. Cependant, les femmes impliquées dans les groupes armés n'étaient pas les seules à ne pas bénéficier pleinement des programmes de DDR. En fait, dans la période après le conflit, les civiles (femmes et filles) ont de plus en plus souvent été la cible d'exploitation et d'abus sexuels, cette recrudescence étant à mettre sur le compte de l'échec du processus de désarmement et de démobilisation, ainsi que des économies politiques spécifiques créées par la présence de la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC).

Bien qu'il soit difficile d'obtenir des chiffres précis au niveau national, plusieurs sources montrent du doigt l'ampleur de ces viols en masse. Ce phénomène débouche bien souvent sur l'esclavage sexuel, principalement pratiqué par les membres des groupes armés encore actifs dans le pays et par les soldats des forces gouvernementales. Dans le Sud-Kivu par exemple, 2.773 femmes ont demandé des soins médicaux suite à un viol ; parmi

ces femmes, 2.447 avaient été agressées par des membres de groupes armés. La MONUC a également été accusée de contribuer à la mise en place d'une économie politique locale favorable à l'exploitation sexuelle. En 2008, environ 300 allégations d'exploitation et d'abus sexuels ont donné lieu à une enquête.

Le présent rapport vise à identifier les causes d'un tel échec et suggère qu'il est possible de lutter contre les violences à l'encontre des femmes en intégrant la question du genre dans la conception et l'exécution des programmes de DDR. En outre, la présente étude met en exergue quatre piliers contribuant à la création d'un environnement dans lequel l'intégration du genre peut se traduire par des actions concrètes dans la pratique. Finalement, le présent rapport contient un certain nombre de recommandations quant à l'utilisation des programmes de DDR pour la promotion d'une paix positive (c'est-à-dire pas seulement l'absence de violences mais également un respect actif des droits de l'homme) dans laquelle les femmes sont incluses afin de « reconstruire en mieux »

« Reconstruire en mieux », cela signifie se sortir des situations d'urgence sans pour autant forcément rétablir la situation précédente (ce qui peut être délétère en particulier pour les femmes), mais plutôt mettre à profit la crise pour engendrer des changements profonds.

Financements et organismes chargés de l'exécution des programmes de DDR

Le gouvernement néerlandais et les institutions de l'Union européenne ont tous deux joué un rôle majeur dans le financement des programmes après les conflits, y compris des programmes de DDR, en RDC. Les Pays-Bas sont le second plus important bailleur de fonds (après la Banque mondiale) de l'initiative MDRP et l'aide humanitaire néerlandaise a été organisée de manière à promouvoir une bonne gouvernance, une bonne gestion et une croissance au bénéfice des plus pauvres dans le pays. Récemment, en 2008, les Pays-Bas ont versé 6,9 millions d'euros à la RDC par l'intermédiaire du Fonds de stabilité qui vise à « financer les

activités contribuant à la sécurité dans des pays pauvres touchés, ou récemment touchés, par un conflit ».

L'Union européenne s'est également largement investie en RDC après le conflit. Le document de stratégie pays UE-RDC 2008-2013 a affecté 56 millions d'euros afin de promouvoir la reconstruction physique et la bonne gouvernance en RDC. La Commission européenne a également proposé un financement supplémentaire à partir du budget réservé à l'aide humanitaire. Finalement, la Commission a été un des principaux bailleurs de fonds du soutien aux élections législatives et présidentielles de 2006.

L'organisation et les finances du programme de DDR en RDC ont récemment subi d'importants changements. Au mois de juin 2009, le programme MDRP (Programme Multinational de Démobilisation et Réinsertion) a officiellement pris fin. La démobilisation et la réinsertion seront poursuivies sous l'égide de la Banque africaine de développement. Le gouvernement néerlandais et l'Union européenne restent quant à eux largement impliqués dans ce processus.

Par exemple, le « Mécanisme rapide de soutien à la réforme du secteur sécuritaire », financé exclusivement par le gouvernement néerlandais et administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est toujours opérationnel. Les Pays-Bas sont également le troisième plus important bailleur du Fonds commun pour la RDC. Cet engagement résulte d'une volonté politique exprimée dans le document stratégique néerlandais 2008 - 2011 intitulé « Security and Development in Fragile States » (« Sécurité et développement dans les États fragiles ») qui prévoit la pérennité du soutien néerlandais aux programmes de DDR ainsi qu'une contribution à l'amélioration de la sécurité en créant des conditions favorables au développement.

Sur cette toile de fond, le gouvernement néerlandais et l'Union européenne pourraient tous deux avoir un rôle important à jouer dans la promotion d'une intégration efficace de la question du

genre dans le programme de DDR en RDC. Cela s'applique aussi bien à leurs relations bilatérales avec la RDC qu'à leurs rôles en tant que membres des diverses organisations internationales.

Recommandations

Trois ensembles de recommandations devraient être pris en considération par le gouvernement néerlandais, l'Union européenne et par les organismes chargés de l'exécution du programme.

a. Recommandations portant sur la conception du programme de DDR

1. Les sources nationales et internationales du programme de DDR devraient fixer des normes d'un même niveau d'exigence en ce qui concerne l'attention à accorder à la question du genre. À l'heure actuelle, l'intégration de la question du genre est réalisée de manière plus poussée dans le Plan national congolais de DDR que dans les résolutions du Conseil de Sécurité portant sur le programme. Les obligations internationales sur l'intégration du genre devraient cependant être remplies aussi bien par les gouvernements nationaux que par le Conseil de Sécurité de l'ONU. Il est par conséquent souhaitable que les documents et conventions au niveau international prévoient des critères plus poussés en matière de participation des femmes dans le développement après un conflit. Par exemple, des critères devraient être fixés dans les domaines suivants : l'équilibre des sexes au sein du personnel des missions de l'ONU, la qualité des formations à la question du genre délivrées aux soldats chargés du maintien de la paix et aux civils aussi bien avant que pendant leur déploiement sur le terrain, la participation adéquate des femmes dans tout organe de prise de décision lié au processus de paix ;
2. Les engagements généraux pour atteindre les objectifs d'intégration du genre doivent se traduire par des plans

d'action concrets accompagnés d'un budget adapté. Leur réussite doit en outre être mesurable ;

3. Les femmes devraient être considérées non seulement comme un groupe contribuant à la paix mais également comme des acteurs politiques ayant besoin de reconnaissance et de soutien. Des actions positives visant à soutenir les actions collectives à chaque étape du processus de paix devraient être envisagées ;
4. La vulnérabilité des ex-combattants et des civiles (femmes), ce dans toutes les phases du processus de DDR, devrait être reconnue et prise en considération dans tous les aspects de la conception du programme de DDR.

b. Recommandations portant sur l'exécution du programme de DDR

5. Afin de favoriser un changement social menant à l'égalité des genres, il est nécessaire de reconnaître l'existence de relations de pouvoir entre les hommes et les femmes au sein des groupes armés. Le calendrier et le budget des programmes de DDR devront ainsi permettre de mettre en œuvre des mesures visant à faciliter l'accès des femmes impliquées dans les groupes rebelles au processus de DDR ;
6. La phase de campement devrait être une opportunité de faire de la formation sur le genre, grâce à des programmes de sensibilisation au genre destinés aux ex-combattants hommes et à une répartition des tâches non discriminatoire au sein même du camp ;
7. Allouer plus de ressources à la réinsertion (qui s'avère être l'aspect le plus important du processus de DDR) si nous souhaitons que le programme contribue à un développement harmonieux sans exclusion des groupes les plus vulnérables de la société. En outre, pour que la réinsertion contribue de manière sensible à l'égalité des genres selon le principe « reconstruire en mieux », elle doit faire partie intégrante de stratégies plus globales visant à lutter contre les inégalités matérielles et autres dont souffrent les femmes ;

8. La recommandation suivante, qui s'applique aussi bien à la conception qu'à l'exécution du programme, porte sur le besoin d'intégrer le genre aux missions internationales afin d'éviter, ou tout au moins de limiter au maximum, l'émergence de situations d'exploitation et d'abus sexuels.

c. Recommandations portant sur les conditions favorables à la réussite du DDR, aussi bien pour les hommes que pour les femmes

9. La prise en compte de la réinsertion dans les politiques de développement plus globales. Cela signifie que les formations délivrées et les activités économiques réalisées au cours de cette phase devraient faire partie intégrante d'une stratégie visant à réduire la pauvreté et à encourager le développement économique ;
10. La promotion d'un développement basé sur l'inclusion. Cela signifie que les stratégies de développement après un conflit doivent être spécifiquement axées vers des groupes courant un risque d'exclusion, notamment les femmes ;
11. Le rôle prépondérant des communautés dans le rétablissement de la solidarité sociale. Cela implique que l'objectif du processus de DDR ne doit pas se limiter aux ex-combattants mais doit également inclure les communautés qui les accueillent. Ces communautés paient également les frais des conflits et violences passés et ont par conséquent besoin d'aide pour répondre aux besoins spécifiques des soldats réintégrés ;
12. Concilier des mécanismes exogènes et endogènes de résolution des conflits. Cela implique que les interventions externes doivent tenir compte des structures locales afin de transposer des concepts (à l'origine) étrangers, comme par exemple les droits de l'homme, dans des activités culturellement adaptées.

1 Introduction

La section néerlandaise de Justice et Paix a commencé à travailler en RDC en 2003, à une époque où la problématique des violences sexuelles à l'encontre des femmes dans ce pays n'était pas encore reconnue par les institutions internationales comme elle l'est aujourd'hui. Justice et Paix a collaboré avec des organisations locales de défense des droits de l'homme et des groupes paroissiaux qui travaillaient sur la sensibilisation de la population congolaise à la problématique des violences sexuelles à l'encontre des femmes. Ces groupes ont exprimé leurs inquiétudes quant aux effets néfastes que pouvaient avoir le processus de paix, et en particulier le programme de DDR, sur les femmes, notamment dans les provinces de l'est du pays.

Au cœur de leurs préoccupations résidait la constatation que, malgré la baisse d'intensité des combats entre les différentes factions rebelles et l'armée, l'utilisation de violences sexuelles comme tactique de déstabilisation des communautés ne cessait d'augmenter. En outre, le pillage, une pratique bien souvent associée au viol, était devenu une nouvelle stratégie de survie pour les ex-combattants.

Suite aux observations effectuées sur le terrain et à la constatation que la littérature florissante sur l'efficacité du processus de DDR ne prenait pas en compte les questions de genre, Justice et Paix a décidé de réaliser cette étude. Elle s'appuie aussi bien sur une analyse bibliographique que sur les observations des organisations de défense des droits de l'homme et confessionnelles au niveau de la communauté en RDC. Une étude sur le terrain visant à établir la faisabilité des recommandations ci-incluses devrait suivre. L'objectif de la présente étude est de contribuer à l'élaboration de politiques en matière de DDR en RDC, de manière à transformer la promesse d'intégration de la question du genre en actions concrètes et de faire ainsi en sorte que les programmes mis en œuvre après les conflits soient mieux au service des hommes et des femmes.

En 1999, le premier pas vers un processus de paix en RDC a été franchi par la signature de l'accord de Lusaka. Peu après l'adoption de cet accord, le Conseil de Sécurité de l'ONU a mis en place la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC), et une force de maintien de la paix a immédiatement entrepris le processus de désarmement et de démobilisation, en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

En raison du fort risque de propagation de l'instabilité dans la Région des Grands Lacs en Afrique, le Programme multinational de démobilisation et réinsertion (MDRP) fut lancé en 2002 sous l'égide de la Banque mondiale. Il a cependant fallu attendre 2004 pour qu'un programme national de DDR, placé sous l'autorité de la Commission nationale de la démobilisation et de la réinsertion (CONADER), voit officiellement le jour.

Malgré les efforts fournis aussi bien au niveau national qu'international, les faits montrent que le processus de paix n'a pas débouché sur une amélioration de la situation en matière de droits de l'homme dans le pays. Par exemple, selon le rapport d'Amnesty International en date de 2009, les missions de maintien de la paix menées dans le pays ont échoué dans leur mission de protection des populations civiles, en particulier dans les provinces de l'est du pays¹. Des violations des droits de l'homme, y compris des meurtres et enlèvements de civils, sont perpétrées chaque jour dans ces régions².

Bien qu'une évaluation des points positifs et négatifs du processus puisse s'avérer utile, Justice et Paix a choisi d'aborder cette étude sous un angle légèrement différent en se concentrant principalement sur les conséquences du programme de DDR en matière de protection des droits humains des femmes. Cette recherche découle de la constatation selon laquelle les femmes et

¹ Rapport d'Amnesty International 2009, p. 3.

² Ibid, p.125.

les filles doivent encore payer un fort tribut au quotidien. Par exemple, en 2008, 6.700 cas de violences sexuelles ont été traités dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu seulement³. Un rapport d'Amnesty International datant de 2008 indique que, comme en temps de guerre, des viols sont encore commis en public et devant les membres de la famille des victimes, y compris des enfants⁴.

Ce sont les femmes congolaises elles-mêmes qui révèlent le mieux les atrocités qu'elles vivent au quotidien. Euprazi, une femme congolaise âgée de 50 ans, raconte : « *Ils m'ont obligée à avoir une relation sexuelle avec mon fils et, lorsqu'il a eu fini, ils l'ont tué. Puis ils m'ont violée sous les yeux de mon mari avant de le tuer également. Après, ils ont enlevé mes trois filles* »⁵.

La présente étude se penche sur les conséquences imprévues de la conception et de l'exécution du programme de DDR sur les droits humains des femmes. En 2005, l'organisation Human Rights Watch a signalé que non seulement les femmes et les filles étaient encore sexuellement agressées par les membres des milices armées, mais qu'en plus « *elles sont également devenues la cible de criminels de droit commun qui se rendraient de plus en plus souvent coupables d'actes de violence sexuelle dans certaines zones du Nord-Kivu* »⁶. En outre, des cas d'exploitation sexuelle par des Casques bleus de l'ONU et une augmentation de la « prostitution de survie » qui pousse les femmes à échanger des actes sexuels pour de la nourriture et un toit ont également été signalés dans la période après le conflit⁷. La culture machiste qui caractérise les opérations militaires a souvent donné lieu à une bien cruelle ironie : « *Alors que les Casques bleus sont déployés sur une zone après un conflit pour protéger les plus vulnérables, [...] certains abusent de cette position de confiance et prennent ces personnes*

³ Médecins Sans Frontières 2009, p. 8.

⁴ Amnesty International, 2008.

⁵ The Guardian, 5 décembre 2008, « Aged one to 90, the victims of hidden war against women ».

⁶ Human Rights Watch 2005, p. 15.

⁷ Voir Higate 2004.

vulnérables pour victimes. Souvent, les femmes et les enfants offrent aux Casques bleus la seule chose dont ils disposent pour survivre : leur corps»⁸.

Selon la présente étude, la cause de ces violences généralisées contre les femmes en RDC après le conflit réside dans les lacunes au niveau de la conception et de l'exécution du programme de DDR. En outre, nous suggérons qu'il est possible de lutter contre les violences envers les femmes en RDC après le conflit en intégrant de manière efficace la question du genre au programme de DDR. Dans un même temps, les politiques visant à promouvoir une paix positive n'excluant personne et un développement durable après le conflit doivent être encouragées. Finalement, la présente étude offre des recommandations quant aux étapes à suivre afin que le programme de DDR contribue à la participation des femmes pour « reconstruire en mieux ».

La présente étude a pour ambition de contribuer aux politiques de DDR en RDC. Par conséquent, ce document servira à appuyer Justice et Paix Pays-Bas ainsi que ses organisations partenaires en RDC dans leurs activités de plaider pour la promotion des droits humains des femmes et à faire évoluer les mentalités en RDC sur la question des violences sexuelles. Cette étude se veut également une contribution à la littérature foisonnante sur l'efficacité du processus de DDR qui, bien souvent, ne prend malheureusement pas suffisamment en considération la question du genre. Il est prévu que cette étude soit suivie par une recherche sur le terrain afin d'établir la faisabilité des recommandations du présent document dans le contexte local en RDC.

Le présent document est subdivisé comme suit :

Le **Chapitre 2** contient des informations contextuelles sur la nécessité d'intégrer la question du genre au processus de DDR. Il prend non seulement en compte les normes internationales les plus importantes rendant obligatoire l'intégration de la question du

⁸ Refugees International 2005, p. 1.

genre, mais également les raisons pour lesquelles cette intégration contribue aux chances de réussite du processus de DDR.

Le **Chapitre 3** contient des informations générales sur les différentes sources du programme de DDR en RDC, sur leurs caractéristiques et sur les relations qu'elles entretiennent avec la réforme du secteur sécuritaire d'un point de vue plus général.

Le **Chapitre 4** évalue la conception du programme de DDR du point de vue de l'intégration de la question du genre et propose un certain nombre de recommandations afin d'améliorer l'attention portée au genre.

Le **Chapitre 5** s'appuie sur une vision basée sur le genre pour évaluer l'exécution du programme de DDR et fournit un certain nombre de recommandations visant à en améliorer l'efficacité.

Le **Chapitre 6** évalue les risques encourus par les femmes dans leur participation au processus de paix découlant directement de l'économie politique créée par la MONUC.

Finalement, le **Chapitre 7** identifie quatre piliers permettant d'aborder le contexte structurel dans lequel le processus de DDR est mis en œuvre. Ces piliers peuvent apporter une contribution à l'intégration efficace de la question du genre au programme de DDR.

2 Pourquoi intégrer la question du genre au processus de DDR ?

Jusqu'à ce jour, le programme en RDC après le conflit s'est avéré incapable de garantir une paix négative, c'est-à-dire l'absence de violences à l'encontre des femmes : le nombre d'actes de violence sexuelle et physique dont souffrent encore les femmes est énorme. Entre 2003 et 2007, au moins 7.482 femmes ont demandé un traitement suite à un viol dans la seule province de l'Ituri⁹. Dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu, 6.700 victimes de violences sexuelles ont reçu des soins en 2008 seulement¹⁰. Par conséquent, la paix positive, c'est-à-dire la justice et les droits de l'homme, semblent s'éloigner à vue d'œil.

Bien que l'objectif premier du programme de DDR ne soit pas de s'attaquer aux causes des violences liées au genre –identifiées par UNIFEM comme découlant d'une relation de pouvoir inégale entre hommes et femmes), la présente étude vise à établir si et comment le changement social engendré par le programme de DDR a joué un rôle dans l'augmentation des violences contre les femmes. En d'autres termes, le présent document souhaite approfondir la déclaration faite par le major général Patrick Crammaert, ancien commandant de l'opération de maintien de la paix en RDC, lors du Débat ouvert sur le thème des femmes, de la paix et de la sécurité du Conseil de Sécurité qui s'est tenu le 19 juin 2008 : « *dans les guerres modernes, il est plus dangereux d'être une femme qu'un soldat* ».

L'accès des femmes au programme de DDR mis en œuvre en RDC a jusqu'à présent été très limité. Seules quelques femmes impliquées dans les groupes armés ont réussi à s'inscrire. En outre,

⁹ Médecins sans frontières 2008. Ces chiffres correspondent uniquement aux femmes s'étant adressées à un hôpital de Médecins sans frontières pour traitement. Il est donc probable que le nombre réel de femmes violées soit plus élevé.

¹⁰ Ibid.

lors de la phase de réinsertion, ces femmes ont connu d'énormes difficultés au retour dans la communauté. Dans un même temps, la réussite limitée du processus de réinsertion des combattants hommes a donné lieu à une recrudescence des actes de banditisme et de pillage, associés à des viols en masse. En 2005, Yakin Erturk, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les violences contre les femmes, a témoigné que les violences sexuelles devenaient un phénomène « *répandu et commis aussi bien par les groupes armés non gouvernementaux, les forces armées de la RDC, la police nationale congolaise et, de plus en plus souvent par des civils* »¹¹. C'est dans le Sud-Kivu, où des rebelles rwandais opèrent également, que la situation est la plus alarmante pour les femmes.

D'après des rapports de l'organisation Human Rights Watch de 2007 et 2009, les violences sexuelles perpétrées en parallèle à des actes de pillage sont un phénomène de plus en plus répandu en RDC. Les auteurs des viols sont des soldats démobilisés, des membres de groupes rebelles ainsi que de « groupes mixtes », c'est-à-dire des anciens groupes rebelles incorporés à l'Armée nationale congolaise. La Brigade Bravo a été identifiée comme faisant partie de ces groupes « mixtes » coupables de viols et de crimes à l'encontre des femmes.

Une fois de plus, la voix des femmes congolaises est mieux à même d'exprimer les atrocités auxquelles elles doivent faire face : « *Une femme de Kisharo a été violée après que quatre soldats aient frappé à sa porte tard dans la nuit, au mois de février, pour demander de l'argent. Son mari a répondu qu'il n'en avait pas, ils l'ont fait sortir de la maison. Ensuite, les soldats ont violé les femmes et les trois filles : ils nous ont battues et passées à tabac. Chaque soldat s'en est pris à l'une d'entre-nous. Je pouvais entendre les cris de mes filles. Quand ils en ont eu fini avec nous, ils ont pillé la maison puis sont partis, emportant mon mari avec eux. Depuis, je ne l'ai plus revu* »¹².

¹¹ Voir <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L30471668.htm>

¹² Human Rights Watch 2007, p. 36.

Dans la conception et l'exécution du programme de DDR (tel qu'il a été mis en oeuvre jusqu'à présent en RDC), on part du principe que les combattants sont des individus dénués de genre, répondant simplement à des motivations matérielles. En d'autres termes, ils sont perçus comme des individus dénués de tout genre, prêts à participer au processus de DDR uniquement en échange d'un moyen de subsistance alternatif. Par conséquent, le simple fait d'offrir des opportunités de réinsertion dans la communauté d'origine devait suffire à encourager les ex-combattants (hommes et femmes, garçons et filles) à se présenter spontanément aux points de désarmement.

Pendant, au fil du temps, il s'est avéré que les combattants n'étaient pas dénués de genre : ce sont des femmes et des hommes engagés dans des groupes armés, faisant partie de structures sociales plus globales caractérisées par des relations de pouvoir.

Deux raisonnements principaux permettent de justifier l'importance de l'intégration du genre. Premièrement, l'intégration du genre dans les politiques mises en place après le conflit est importante pour satisfaire aux obligations internationales. Par exemple, trois résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU soulignent l'importance de prendre en compte les différences entre les genres lors de la création de politiques après un conflit.

Étant donné le « rôle important des femmes dans la prévention et la résolution de conflits et dans la consolidation de la paix, et mettant l'accent sur l'importance de leur participation égale et de leur implication totale dans tout effort de maintien et de promotion de la paix et de la sécurité », la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU, adoptée en 2000, demande « *à toutes les parties à un conflit armé de prendre des mesures particulières pour protéger les femmes et les petites filles contre les actes de violence sexiste, en particulier le viol et les autres formes de sévices sexuels, ainsi que contre toutes les autres formes de violence dans les situations de conflit armé* » (art. 10). Elle engage également « *tous ceux qui participent à la planification des opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion à prendre en considération les*

besoins différents des femmes et des hommes ex-combattants et à tenir compte des besoins des personnes à leur charge » (art.13)¹³.

En 2008, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté la Résolution 1820. Cette résolution qualifie l'usage des violences sexuelles en temps de guerre comme relevant de la paix et de la sécurité internationales et demande par conséquent au Secrétaire général de développer et de mettre en œuvre des programmes de formation adéquats pour tout le personnel humanitaire et de maintien de la paix déployé par l'ONU dans le cadre de missions mandatées par le Conseil. Cette résolution exhorte les troupes et services de police concernés à prendre des mesures préventives appropriées, y compris des initiatives de pré-déploiement et de sensibilisation sur le terrain. En outre, la résolution encourage ces pays à prendre des mesures préventives appropriées du même type. Finalement, ces pays sont encouragés à développer la prise de conscience et la capacité de réaction de leur personnel participant aux opérations de maintien de la paix de l'ONU afin de protéger les civils, y compris les femmes et les enfants, et de prévenir les violences sexuelles à l'encontre des femmes et des filles, aussi bien pendant le conflit qu'après.

Importance de l'intégration de la question du genre au cours du processus de paix

Le 5 octobre 2009, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1889. L'article 8 exhorte « *les États Membres à assurer la transversalisation de la problématique hommes-femmes dans tous les processus et les secteurs concourant à la consolidation de la paix et au relèvement après*

¹³ Jusqu'à ce jour, 13 pays ont développé un Plan d'action national visant à l'application de la Résolution 1325. Les Pays-Bas l'ont fait en 2007 et, récemment, le Libéria s'est joint à ce groupe, devenant ainsi le « *premier pays en voie de développement d'Afrique à avoir mis en œuvre, après un conflit, un processus inclusif et participatif partant de la base afin de développer et d'exécuter un Plan d'action national pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU* ». (Introduction au Plan d'action national libérien pour l'application de la Résolution 1325 de l'ONU).

un conflit ». En outre, l'article 13 « invite tous ceux qui participent à la planification des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion à prendre en considération les besoins particuliers des femmes et des filles associées aux forces armées et aux groupes armés et de leurs enfants, et à assurer leur plein accès à ces programmes ».

En outre, l'intégration du genre à tous les niveaux du développement social joue un rôle-clé dans la réalisation du troisième Objectif du Millénaire pour le développement, à savoir « promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes ».

Plus important encore, l'intégration du genre est essentielle car elle permet de renforcer une évolution sociale favorisant l'apparition d'un environnement favorable aux droits de l'homme ainsi que la collaboration entre hommes et femmes pour « reconstruire en mieux ». Après un conflit, les sociétés subissent en général très rapidement de profonds changements. Pendant la guerre, les femmes assument un plus grand nombre de responsabilités au niveau du ménage, alors que les hommes abandonnent les leurs. Cependant, ce changement pourrait avoir des conséquences néfastes dès que le processus de paix est entamé. Par conséquent, il est essentiel que les programmes de DDR contribuent à l'objectif ultime d'égalité des genres, c'est-à-dire revendiquer l'égalité des droits, des responsabilités et des chances pour les femmes et les hommes, les filles et les garçons, tout en reconnaissant la diversité qui existe entre les groupes de femmes et d'hommes¹⁴.

Cela signifie qu'au lendemain d'un conflit, un programme de DDR tenant compte de la question du genre peut contribuer à promouvoir des pratiques transformatives et plus inclusives. Pour cela, il faut aider la société congolaise à trouver un nouvel équilibre permettant de réparer les violences sexuelles et de promouvoir

¹⁴ « L'égalité entre hommes et femmes est à la fois considérée comme une question relative aux droits humains ainsi que comme une condition préalable et un indicateur d'un développement durable axé sur la population », Intégration de la question du genre : Stratégie pour la promotion de l'égalité hommes-femmes, document du Bureau du conseiller spécial sur l'égalité des genres (OSAGI), ONU, août 2001.

l'autonomie et l'égalité des femmes. Ce soutien prend la forme d'initiatives contre les préjugés basés sur le genre et le faible accès des femmes au marché du travail. Il est possible d'apporter une contribution considérable au processus de « reconstruction en mieux » en offrant aux ex-combattantes des opportunités de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants, et en proposant aux femmes affectées par la guerre des formations qui leur permettront de trouver un moyen de subsistance durable et d'acquérir des compétences.

3 Informations sur le programme de DDR en RDC

Le programme de DDR en RDC se composait de quatre programmes concomitants :

- Le programme national de DDR créé en décembre 2003 sous l'autorité de la Commission nationale de la démobilisation et de la réinsertion (CONADER) après l'établissement du gouvernement de transition en RDC. CONADER a repris les activités de démobilisation qui relevaient auparavant de la responsabilité de la MONUC et du PNUD ;
- Le Programme de démobilisation et de réinsertion dans la communauté mis en place en Ituri. Lancé en 2004 comme Mécanisme de réponse rapide, ce programme, organisé en 7 centres, visait à démobiliser entre 15.000 et 30.000 combattants ;
- Le Programme de démobilisation pour les enfants soldats financé par la Banque mondiale et UNICEF ;
- Finalement, le Programme de désarmement, démobilisation et réinsertion destiné aux combattants en territoire étranger. Ce programme faisait partie du Programme Multinational de Démobilisation et Réinsertion (MDRP) sous la direction de la MONUC et du gouvernement congolais. Il vise à apporter un soutien aux efforts de démobilisation et de réinsertion, non seulement en RDC mais également en Angola, au Burundi, en République centrafricaine, au Rwanda et en Ouganda.

L'accès à la démobilisation et à la réinsertion est une des alternatives possibles qui ont été proposées aux anciens rebelles désarmés. Ceux souhaitant rester dans l'armée et s'engager dans l'Armée nationale ont pu opter pour les Centres de brassage, c'est-à-dire des camps militaires où, s'ils étaient jugés aptes, ils recevaient une formation avant leur redéploiement.

Le processus de DDR doit ainsi être considéré comme faisant partie de la réforme plus globale du secteur sécuritaire, visant non seulement à promouvoir la stabilité du pays mais également à redéfinir les politiques et à promouvoir la bonne gouvernance au sein des institutions chargées de la sécurité. Bien que la présente étude se focalise sur le programme de DDR, il est indéniable qu'il existe de nombreux recoupements entre le processus de DDR et la réforme du secteur sécuritaire (RSS) au niveau opérationnel. Les ressources financières notamment allouées au processus de DDR ont été dépensées à des tâches liées au RSS (comme par exemple le transport des soldats désarmés vers les Centres de brassage).

Conséquences imprévues donnant lieu à une recrudescence des violences contre les femmes

En ce qui concerne l'objectif de la présente étude, il est important de souligner que la RSS et les Centres de brassage ont également eu des conséquences imprévues menant à une recrudescence des violences contre les femmes. Certains membres de la nouvelle Armée nationale continuent à commettre les mêmes types de violences à l'encontre des femmes que lors de la guerre. Par exemple, l'ONG congolaise Action Sociale pour la Paix et le Développement a récemment demandé l'intervention du Bureau des Nations Unies pour les Droits de l'homme de la MONUC afin que le colonel Kipanga soit jugé. Le colonel Kipanga est un ancien soldat du CNDP qui a intégré la nouvelle Armée nationale. Il est accusé d'avoir violé cinq jeunes filles mineures à Rusthuru dans le Nord-Kivu, le 25 avril 2009. Bien entendu, nous n'avons aucunement l'intention de juger de la réussite de la formation de cette nouvelle Armée nationale sur un cas isolé, mais diverses organisations ont rassemblé des preuves venant confirmer les faits que nous exposons. Par conséquent, la question du genre ne doit pas seulement être intégrée dans le processus de DDR mais également dans la RSS afin de lutter contre la recrudescence des violences à l'encontre des femmes.

Pour une chronologie plus détaillée du processus de paix, veuillez vous référer aux annexes du présent document.

4 L'intégration du genre dans le programme de DDR congolais : une évaluation de la conception

Afin d'éviter les conséquences imprévues néfastes aux droits humains des femmes, il est nécessaire d'intégrer la question du genre dans la conception du programme de DDR.

La planification du genre n'est pas seulement une activité technique, c'est également une activité politique allant de pair avec des processus transformationnels¹⁵, c'est-à-dire des processus « *visant à transformer la répartition des pouvoirs et des ressources existante afin de créer des relations plus équilibrées entre les femmes, les hommes, les filles et les garçons tout en répondant aux besoins stratégiques de chaque genre* »¹⁶.

Intégrer la question du genre à un programme signifie « *identifier de quelle manière les hommes et les femmes peuvent participer au programme et en bénéficier sur un pied d'égalité* »¹⁷ et « *là où les femmes sont actuellement grandement désavantagées par rapport aux hommes ou sont particulièrement vulnérables, étudier la possibilité de concevoir des activités spécialement destinées aux femmes et/ou de mettre en oeuvre des mesures d'action positive* »¹⁸.

Afin d'évaluer l'équilibre des genres dans le programme de DDR congolais, il est nécessaire de tenir compte de différentes sources, aussi bien nationales qu'internationales. Nous examinerons dans la prochaine section si les différents documents issus du programme de DDR ont adopté un langage tenant compte de la question du

¹⁵ Moser, C. : *Gender Planning and Development* (1993), Londres : Routledge.

¹⁶ Définition de l'ONU des interventions transformatives dans le domaine du genre.

¹⁷ Organisation internationale du travail : *Gender Mainstreaming: A How-To Manual, 1999* : <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/mdtmanila/gender/gndef.htm#b.formulating>

¹⁸ Ibid.

genre. Nous examinerons également si le timing, l'identification des organismes principaux et des cibles du programme, le niveau et le type de participation à la base et le budget établi dans les documents ont suffisamment tenu compte de la question du genre.

4.1 Intégration de la question du genre dans les sources du programme de DDR : l'utilisation d'un langage tenant compte de la question du genre

Le premier document exigeant la mise en oeuvre du programme de DDR en RDC fut l'Accord de paix de Lusaka signé en 1999. Ce document a précédé la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le texte de l'accord ne tient pas compte de la question du genre : il se contente de définir un certain nombre d'objectifs à atteindre et de mesures techniques à prendre afin de désarmer et de démobiliser les groupes armés, ainsi que de mentionner la nécessité de créer une nouvelle Armée nationale.

L'analyse comparative des accords nationaux et internationaux adoptés après la Résolution 1325 montre que la progression vers une intégration de la question du genre a été très lente.

Les Accords de Pretoria signés en 2000 sont par exemple dénués de toute allusion au genre, bien que l'article 13 de la Résolution 1325 *« engage tous ceux qui participent à la planification des opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion à prendre en considération les besoins différents des femmes et des hommes ex-combattants et à tenir compte des besoins des personnes à leur charge »*.

En outre, en analysant la Résolution 1493 du Conseil de Sécurité de 2003 et la Résolution 1565 de 2004, traitant toutes deux de la situation en République démocratique du Congo et du mandat de la MONUC, seules les femmes sont mentionnées et non le genre. Il est bien entendu indéniable que c'est un pas dans la bonne direction, mais le manque d'attention apportée au genre dévalorise l'importance des relations entre hommes et femmes et l'acceptation sociale du rôle de chacune de ces deux catégories.

L'article 8 de la Résolution 1493 dénonce les violences sexuelles contre les femmes, les qualifiant de violences systématiques à l'encontre de civils. L'article 9 encourage la MONUC à continuer de lutter contre la problématique de l'utilisation de la violence contre les femmes comme tactique de guerre. L'article 5d de la Résolution 1565 donne mandat à la MONUC pour soutenir le gouvernement de transition au Congo en facilitant le désarmement des combattants congolais et des personnes à leur charge, ainsi que la démobilisation et le rapatriement volontaire des combattants étrangers et des personnes à leur charge. L'article 5g demande à la MONUC de contribuer à la promotion et à la protection des droits de l'homme, en accordant une attention toute particulière aux femmes, aux enfants et aux personnes vulnérables.

Le document portant la plus grande attention à la question du genre est le Programme national de DDR de 2004. L'article 56 dudit document mentionne de manière spécifique le besoin d'adopter une perspective tenant compte du genre dans le programme de DDR, de reconnaître les différences entre hommes et femmes, de prendre en considération les disparités liées au genre dans le processus de réinsertion et de ne pas oublier le rôle que les hommes et les femmes auront à jouer dans ce processus.

L'analyse du genre est liée de manière explicite à un programme de développement plus global : « *l'analyse du genre dans le processus de DDR [...] vise à faciliter la réhabilitation des institutions publiques dans une société plus juste et plus équitable* » (article 56 du Plan national).

4.2 Intégration de la question du genre dans le calendrier de la conception du processus de DDR

Étant donné que l'intégration du genre est un processus transformationnel, elle nécessite du temps et des efforts ciblés. Il est indispensable de prêter une attention toute particulière au calendrier lors de la conception du programme afin que celui-ci n'ait pas de conséquences néfastes au niveau du genre.

En 2006, l'ONU a défini un ensemble de politiques, de directives et de procédures couvrant tous les domaines des programmes de DDR. Dans ce cadre, les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réinsertion (IDDRS – *Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards*) offraient un certain nombre de recommandations à prendre en considération lors de la conception de programmes de DDR. Aucune de ces recommandations n'a été intégrée au programme de DDR en RDC.

Par exemple, avant le lancement du programme de DDR, aucune disposition n'a été prise afin de pouvoir calculer le nombre et le pourcentage de femmes dans les forces armées, ainsi que leur grade ou fonction. Cela aurait permis d'évaluer correctement la proportion de femmes parmi les bénéficiaires du programme à un stade plus avancé du processus.

En outre, aucune ressource ni aucun temps n'a été réservé afin d'obtenir des informations de base sur la possession d'armes parmi les femmes et les filles. Les concepteurs du programme de DDR sont partis du principe que les femmes des groupes rebelles ne portaient pas d'armes, la plupart d'entre-elles étant des femmes de brousse ou des femmes à charge. Cependant, dans la pratique, il s'est avéré que certaines femmes étaient engagées comme soldates et portaient des armes. Avant le début de la phase de désarmement, il aurait été judicieux de faire une étude sur le port d'arme chez les femmes afin de pouvoir plus tard évaluer le taux d'accès des combattantes au programme. Étant donné que l'accès au programme de DDR en RDC est soumis au principe « un homme, une arme », ce qui signifie que la possession d'une arme est une condition nécessaire et suffisante pour participer au programme, le manque d'informations sur les combattantes a permis aux commandants de confisquer les armes aux femmes, les empêchant ainsi de bénéficier du programme. De plus, cela leur a permis de dissimuler des armes tout en participant officiellement au processus de DDR.

Le manque de temps afin de s'assurer que les hommes et les femmes aient bien un accès équitable aux informations sur les opportunités et modalités pour participer au programme de DDR constitue un obstacle supplémentaire à l'accès des combattantes audit programme. Dans sa liste de vérification pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion en tenant compte du genre, UNIFEM remarque qu'étant donné que les femmes et les filles n'ont bien souvent pas accès à la radio ou aux journaux, le bouche à oreille reste parfois le seul moyen pour les informer. Bien entendu, afin d'atteindre des objectifs en s'appuyant sur les flux de communication par les réseaux sociaux, il faut plus de temps.

4.3 Intégrer le genre dans les objectifs du programme de DDR

Comment nous l'avons déjà mentionné, l'accès au programme de DDR en RDC est soumis au principe « un homme, une arme ». Au Libéria, l'obligation de présenter une arme utilisable afin d'être admis au programme de DDR a été levée pour les femmes impliquées dans les groupes armés. Cependant, en RDC le fait de devoir posséder une arme afin d'être admis au programme de DDR a posé divers problèmes en ce qui concerne l'accès équitable des hommes et des femmes au programme.

D'un côté, les femmes actives dans les groupes armés en tant qu'auxiliaires et non en tant que soldates n'ont pas pu s'inscrire au programme. D'un autre côté, les soldates enlevées n'avaient aucune chance de pouvoir échapper aux groupes armés. Les « femmes de brousse » n'ont pas eu la possibilité de s'inscrire indépendamment de leur partenaire, perdant ainsi tout espoir de trouver refuge.

Dans le Plan national congolais de DDR, le Principe opérationnel 55 est consacré au « traitement spécifique des groupes vulnérables » et le Principe opérationnel 56 à « une perspective basée sur le genre ». Cependant, les principes régissant l'aspect opérationnel du désarmement ne mentionnent aucunement les

femmes. Le Plan national de DDR exige que le processus de démobilisation réponde aux besoins de sensibilisation à la question du genre, cependant les objectifs et les acteurs de telles activités ne sont pas précisés. De plus, le rôle potentiel des femmes n'est exprimé que dans les domaines de la contribution à la paix, de la réconciliation et de l'aide humanitaire. Dans la définition de la réinsertion, seule une attention particulière à l'égard des personnes handicapées et des personnes souffrant de maladies chroniques est mentionnée.

Le document reconnaît en général la nécessité de prêter une attention supplémentaire à la fragilité socio-économique des femmes, mais la nécessité d'éviter que les femmes (impliquées ou non dans les groupes armés) ne soient surchargées de tâches supplémentaires n'est pas mentionnée. Ces tâches viennent s'ajouter aux tâches habituelles des femmes au retour des ex-combattants hommes et enfants (certains d'entre eux étant blessés ou atteints de maladies chroniques) dans leurs communautés d'origine. L'expérience menée en Sierra Leone, où les femmes ont dû aussi bien individuellement qu'en groupes assumer la responsabilité du retour des ex-combattants à la vie civile, montre qu'il existe un besoin d'incorporer le soutien des civiles à la conception des sources nationales et internationales de DDR¹⁹.

4.4 Les conséquences de la non-intégration du genre dans le budget

Sans budget correct, aucune activité dans le domaine du genre, aussi bien conçue qu'elle puisse être, ne pourra être exécutée. Par conséquent, il est important d'évaluer quelle priorité est donnée à l'intégration de la question du genre dans le programme de DDR.

En 2006, le rapport du FNUAP sur le processus de DDR au Congo concluait que « *l'absence de budget pour les activités liées au genre est la cause principale de l'exclusion des femmes associées aux groupes armés* ».

¹⁹ Mazurana et Carlson 2004, p. 2.

des activités du Programme national de DDR »²⁰. L'objectif d'intégration de la question du genre est mentionné dans le budget 2004-2005 du Département des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix mais aucun poste budgétaire n'est prévu pour la mise en œuvre d'activités dans ce domaine. De plus, des études ont montré que l'Unité Genre de la MONUC, créée en 2002, est en sous-effectif et opère sans le moindre budget²¹.

²⁰ Rapport FNUAP 2006, p. 7.

²¹ Nyende 2007, p. 7.

5 Intégrer la question du genre à l'exécution du programme de DDR

Au chapitre précédent, nous avons insisté sur le fait que l'intégration correcte de la question du genre à la conception du programme de DDR est nécessaire afin de corriger les conséquences néfastes potentielles au niveau du genre. Cependant, elle s'avère être insuffisante. Le Libéria en est un bon exemple. Bien que le genre ait été élevé au rang de priorité dans les politiques mises en place dans le pays après le conflit, un certain nombre de questions politiques, sociales, économiques et relatives aux infrastructures ont pénalisé les femmes dans le déroulement même du programme de DDR²².

Par conséquent, afin d'évaluer les implications pour la question du genre du programme de DDR, il est important de prendre en considération l'exécution de celui-ci. Dans ce chapitre, nous analysons si les besoins différents aussi bien des civiles que des ex-combattantes en RDC ont bien été pris en considération lors des processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion.

5.1 L'exécution du processus de désarmement

La Résolution 1445 du Conseil de Sécurité de l'ONU de 2002 définit le désarmement (ainsi que la démobilisation, le rapatriement, la réinsertion et la relocalisation) comme un processus basé sur le volontariat. Cette définition part du principe qu'il suffit d'offrir des motivations matérielles pour encourager les combattants (hommes et femmes) à se rendre aux « points de désarmement ». Cependant, la réalité sur le terrain s'est avérée différente de ce qu'avait envisagé le Conseil de Sécurité. Les femmes et les hommes remplissaient des fonctions différentes au

²² Amnesty International 2008b.

sein des groupes armés et aucune mesure n'a été prise pour prévenir ou surmonter les problèmes suivants :

- i. Au début du processus de DDR, les commandants (re)prennent bien souvent les armes en possession des filles et des femmes afin de les dissimuler ou de contrôler l'accès au programme de DDR ;
- ii. Il arrive que les commandants cachent les filles de manière intentionnelle, soit parce qu'elles sont considérées comme une main d'oeuvre indispensable et les partenaires sexuels les plus désirés du groupe, soit parce qu'ils ont peur de répondre de leur enlèvement devant la justice ou la société.
- iii. En raison des facteurs (i) et (ii), il est possible que tout un groupe de femmes et de filles n'ait pas pu avoir accès au programme de DDR, même si en théorie elles y avaient droit.
- iv. Il se peut que les commandants dissimulent des informations liées à l'accès et aux avantages offerts par le programme de DDR aux femmes et filles associées aux groupes ou forces armés. Comme suggéré par les directives de l'IDDRS, il est possible de lutter contre ce problème en « *informant les ex-combattants hommes que les femmes et les filles participent au programme de DDR et qu'ils (les hommes) risquent d'être condamnés s'ils ne relâchent pas les esclaves sexuelles* » ;
- v. Aucune disposition ne permet aux femmes de s'inscrire indépendamment de leur partenaire. Les directives de l'IDDRS recommandent que « *les centres d'accueil soient structurés de manière à ce que les femmes et les filles puissent s'inscrire indépendamment de leur partenaire homme et reçoivent des cartes d'identité séparées. Cela permettra de contribuer à la sécurité et à l'autonomie des femmes et des filles qui sont esclaves sexuelles ou qui ont subi un mariage forcé ; pour ces femmes et filles, les points de rassemblement peuvent offrir une opportunité unique d'échapper aux griffes de leurs ravisseurs* ».

En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, l'adoption du principe « un homme, une arme » a rendu difficile l'accès au programme des femmes impliquées dans des activités autres que celles de combat au sein des groupes armés.

Les entretiens qualitatifs réalisés montrent qu'il existe d'autres difficultés au niveau de l'inscription au programme de DDR : la carte de candidate au programme de certaines ex-combattantes a été volée, rendant leur inscription impossible. D'autres ne connaissaient pas l'existence du programme ou ne voyaient pas en quoi le programme de DDR pouvait les aider²³.

5.2 Exécution du processus de démobilisation

Lorsque l'on analyse les chiffres concernant la phase de démobilisation, on se rend compte que les inégalités d'accès au programme entre les hommes et les femmes sont encore plus prononcées.

Les chiffres montrent qu'il existe une différence importante par rapport à l'expérience du processus de DDR au Libéria, dans laquelle on a constaté que la démobilisation peut donner naissance à des opportunités de participation à l'exécution du programme de DDR pour les organisations de femmes. En 2004, le personnel de l'ONU a demandé au réseau WIPNET (*Women in Peacebuilding Network* - Réseau des femmes pour la construction de la paix), à la *Liberia Women's Initiative* (Initiative des femmes du Libéria), à la communauté chrétienne et à des ONG locales d'intervenir dans la gestion des sites de cantonnement. Les troubles dans les camps de Scheffelin étaient considérés comme une menace pour l'avenir du programme de DDR dans le pays. Ces organisations ont réussi à rétablir le calme à Scheffelin, ce qui a marqué le début d'une collaboration entre WIPNET et la MINUL pour la diffusion d'informations sur le programme de DDR.

²³ Entretiens avec des ex-combattantes par Rosan Smits, ICCO, 2008 (non publiés).

Cependant, en RDC, le processus de démobilisation a posé aux femmes trois types de problèmes : la faible proportion d'ex-combattantes, la marginalisation des femmes à charge et le manque de mesures de sensibilisation à la question du genre.

Le rapport MDRP sur la période juillet – septembre 2005 conclut qu'au 30 septembre 2005, 17.549 hommes et 331 femmes avaient été démobilisés. Au mois d'octobre 2008, ces chiffres s'élevaient respectivement à 102.000 et 2.600. La sous-représentation des femmes parmi les personnes démobilisées est particulièrement évidente si l'on tient compte du fait que 20% des membres des groupes armés étaient des femmes.

Cet écart évident entre l'estimation du nombre de femmes impliquées dans les groupes armés et le nombre de femmes réellement démobilisées peut s'expliquer par l'auto-démobilisation des femmes. Beaucoup de femmes, craignant le rejet de leur communauté, ont rejoint celle-ci de leur propre chef sans passer par l'intermédiaire du programme de DDR. Cela signifie qu'elles n'ont pas bénéficié d'une grande partie des avantages que ce programme a à offrir. C'est pour les mères célibataires ayant eu des enfants avec des ex-combattants que le retour dans la communauté s'est avéré le plus difficile. Elles ont souvent été évincées de leur famille et ont dû se débrouiller toutes seules²⁴.

En outre, des témoignages indiquent que *« les personnes à charge ne bénéficiaient d'aucune aide comme par exemples des abris temporaires, de la nourriture ou de l'eau potable. Par conséquent, cette situation générant une véritable crise humanitaire aux abords des camps où des milliers de personnes à charge (femmes et enfants) attendaient la démobilisation de leur époux dans des conditions de vie insalubres »*²⁵ durant la phase de vie en camp.

L'échec de la mise en œuvre d'activités de sensibilisation lors du processus de démobilisation mérite une attention particulière.

²⁴ Douma et Van Laar 2008.

²⁵ Rapport FNUAP 2006, p. 7.

Nous devons encore évaluer l'engagement du Conseiller de la MONUC sur la question du genre d'intégrer de manière positive le genre dans ses communications avec les civils, les militaires et la police civile à Kisangani et Goma. Par contre, l'absence d'activités de sensibilisation au genre dans les camps est une lacune incontestable.

5.3 Exécution du processus de réinsertion

La réinsertion s'est avérée être la phase la plus délicate du programme de DDR. Le nombre relativement restreint de femmes inscrites au programme avait également accès aux programmes de réinsertion. Pourtant, le retour dans les communautés d'origine s'est avéré être un aspects des plus délicats. Ces femmes ont souvent dû faire face à une discrimination totale. Selon leurs témoignages, elles ont été rejetées par leur famille et/ou par la communauté en général. Certaines femmes ont déclaré qu'on les traitait « d'hommes » parce qu'elles avaient accompli des tâches normalement réservées aux hommes.

L'analyse des postes budgétaires alloués aux différentes activités du programme permet d'identifier les domaines dans lesquels une amélioration est possible. D'après des calculs, *« d'importantes sommes d'argent ont été dépensées pour le transport des soldats vers les différents Centres de brassage. Cette opération a coûté environ 20 millions de dollars américains, soit 10% du budget total de l'initiative MDRP. Lorsque la phase de réinsertion a enfin été lancée, la plupart des fonds restants ont été dépensés à la construction et à l'entretien d'onéreuses infrastructures de DDR, comme par exemple des centre de réception CO »*²⁶.

Finalement, la réinsertion de chaque combattant a été évaluée à 200 US\$; 150 US\$ pour le kit de sortie et 50 US\$ pour le suivi d'une formation²⁷.

²⁶ Douma et Van Laar 2008, p. 29.

²⁷ Douma et Van Laar 2008, et Marriage 2007.

L'insuffisance des investissements dans le processus de réinsertion s'explique du fait que les infrastructures avaient été détruites par la guerre et que les anciens soldats ne pouvaient gagner leur vie que grâce à des activités économiques clandestines. Par conséquent, il n'est pas surprenant que l'on ait récemment constaté une tendance à la remobilisation plutôt qu'une tendance à la démobilisation²⁸.

En conclusion, nous pourrions nous réjouir de la mise en œuvre de certaines initiatives afin de mieux tenir compte des questions liées au genre dans le processus de réinsertion. Par exemple, au mois de juin 2008, le MDRP a lancé le programme LEAP (*Learning for Equality, Access and Peace* - Apprentissage pour l'égalité, l'accès et la paix). Ce programme était destiné à 200 bénéficiaires, 140 combattantes et 60 membres des communautés locales (de nombreuses filles-mères mais également quelques hommes). Le projet vise à sensibiliser les gens aux questions de genre. Ce programme a également pour objectif de promouvoir les activités génératrices de revenus en offrant aux bénéficiaires des formations à des compétences de base, à la gestion commerciale, à la gestion du ménage et au microcrédit.

²⁸ Marriage 2007.

6 Une grave menace pour les effets positifs de la paix pour les femmes : l'économie politique de la MONUC

L'apparition d'une industrie commerciale du sexe résultant de la présence des Casques bleus et d'autres travailleurs de la paix mérite également notre attention. Plusieurs formes d'exploitation et d'abus sexuels ont été constatées en RDC après le conflit²⁹, malgré l'interdiction de telles pratiques par le Code de conduite de la MONUC. Ces abus ont été identifiés comme pouvant potentiellement contribuer à l'apparition de créneaux dans l'industrie du tourisme sexuel, mettant particulièrement en danger les jeunes filles mineures en RDC³⁰.

Il a été constaté que « *des filles âgées de seulement 12 ans devaient se prostituer pour des Casques bleus en RDC [...]. Un employé civil de l'ONU travaillant dans une région à l'est de la RDC a indiqué que dans une classe du collège local, au moins les deux tiers des filles payaient leurs frais d'inscription avec l'argent gagné en se prostituant pour les Casques bleus, même si elles avaient par ailleurs un petit ami sur place* »³¹.

Ce problème n'est pas l'apanage de la RDC. La Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) a déjà eu à faire face à ce problème après que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'organisation Save the Children UK aient publié un rapport sur l'exploitation et les abus sexuels commis par « *des professeurs, des individus du secteur commercial, des leaders des réfugiés, des individus ayant accès aux marchandises et aux fonds, des travailleurs humanitaires de diverses agences internationales et de l'ONU, des ONG et des membres des forces de maintien de la paix de la MINUSIL* » en 2002.

²⁹ Higate 2004.

³⁰ Ibid.

³¹ Higate 2007, p. 108.

Afin de répondre à ce problème, MINUSIL a mis en place un Comité de conduite du personnel pour :

1. appliquer un programme de sensibilisation à grande échelle sur le Code de conduite de la MINUSIL destiné au personnel civil et militaire ;
2. rassembler les accusations externes sur les fautes graves et les comportements déplacés commis par les membres de la mission (y compris un numéro de téléphone accessible à la population) ;
3. développer des stratégies préventives et dissuasives pour tous les éléments de la mission et,
4. émettre des recommandations afin d'améliorer les règles et règlements déjà existants dans le domaine de la conduite du personnel et du traitement approprié des accusations de mauvaise conduite.

La création d'un tel comité peut être considéré comme une mesure positive, mais l'expérience de la MINUSIL a cependant montré qu'une approche réactive plutôt que préventive peut contribuer à faire tomber ce phénomène dans la clandestinité au lieu de l'éradiquer. La création d'un Bureau chargé des questions de genre (*Office for Gender Affairs*), comme celui mis en place au sein de la MONUC, ayant à sa disposition suffisamment de moyens humains et financiers, pourrait être une mesure complémentaire cruciale dans la prévention de ce fléau.

6.1 Créer des conditions favorables pour que le programme de DDR soit efficace aussi bien pour les hommes que pour les femmes : les quatre piliers

Cette étude a mis l'accent sur le fait que le processus de DDR fait partie intégrante de la situation complexe qui apparaît suite à un conflit et qui suppose différents types d'interventions visant à atteindre les divers objectifs. Nous n'avons pas l'intention d'aller jusqu'à dire que l'objectif du processus de DDR est de promouvoir directement le développement. Cependant, nous suggérons qu'un programme de DDR auquel la question du genre est correctement

intégrée a plus de chances de succès aussi bien pour les hommes que pour les femmes si les conditions structurelles suivantes – les quatre piliers – sont également mises en place.

1. Le premier pilier est **l’immersion des projets de réinsertion dans des politiques de développement plus globales**. En d’autres termes : le processus de DDR n’est en lui-même pas suffisant pour garantir une transition réussie de la guerre vers la paix s’il n’est pas exécuté dans un contexte de reprise de la croissance économique. Ce n’est que dans un tel contexte que les hommes et les femmes pourront profiter des fruits de la paix. Un fort taux de chômage peut avoir des effets directs ou indirects néfastes, notamment pour les femmes. D’une part on ne leur donne pas l’opportunité de gagner leur vie, ce qui favorise l’émergence d’une prostitution dite de survie ; d’autre part les femmes deviennent la proie des ex-combattants démobilisés pour lesquels le pillage est le seul moyen de subsistance. Le pillage va souvent de pair avec les violences sexuelles.
2. Le second pilier est la **promotion d’un développement inclusif**, c’est-à-dire un développement qui tient compte des besoins des plus démunis et des personnes exclues. Cela signifie que les dynamiques après le conflit doivent être axées sur l’éradication des situations d’exclusion de certaines catégories ou groupes sociaux. Les femmes doivent notamment à la fois contribuer au développement après un conflit et en bénéficier. Les actions collectives organisées par les femmes ont un rôle clé à jouer dans ce développement car elles peuvent permettre de donner priorité aux besoins et sensibilités spécifiques des femmes à l’ordre du jour politique.
3. Le troisième pilier est la **focalisation sur les communautés d’accueil pour faire la paix et rétablir la solidarité sociale**. La manière dont le processus de DDR est actuellement exécuté peut susciter un sentiment de rancœur vis-

à-vis des anciens combattants. Ceux-ci, malgré les violences qu'ils ont commis, peuvent être perçus comme un « groupe privilégié ». En outre, l'implication des communautés dans la mise en place de leurs propres programmes politiques après le conflit, tout en assurant une supervision active des résultats obtenus, est une condition préalable à l'obtention d'un impact durable. La communauté est également le seul acteur pouvant engendrer la solidarité sociale qui, à son tour, est une condition préalable à une paix positive. Par conséquent, la réussite des programmes de DDR dépend des communautés, envisagées non seulement comme des bénéficiaires de l'aide mais également comme des acteurs responsables de la bonne utilisation de cette aide afin de favoriser le développement en fonction de leurs priorités politiques.

4. Le quatrième pilier est la **combinaison de mécanismes endogènes et exogènes de résolution des conflits**. Le fait de plaider pour que la communauté s'approprie les politiques après le conflit peut encourager l'apparition de conséquences néfastes dans le domaine du genre : il se peut que les communautés ne considèrent pas l'intégration du genre comme une de leurs priorités. Par conséquent, des interventions externes peuvent être source d'actions transformatives au niveau du genre. Des concepts tels que les droits de l'homme et la dignité humaine étaient dans un premier temps considérés comme des idées étrangères. Cependant, si ces concepts sont « hybridés » de manière adéquate, ils peuvent permettre de promouvoir les droits humains des femmes en s'appuyant sur des institutions respectant la culture locale et, au final, « offrir des opportunités de subversion malgré un respect superficiel »³².

³² Engel Merry 2006, p. 48.

Brève chronologie du processus de paix en RDC

Juin 1999

L'Accord de cessez-le-feu de Lusaka appelle au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion sous l'égide d'une mission de maintien et de consolidation de la paix de l'ONU. L'accord est signé par l'Angola, la République démocratique du Congo, la Namibie, le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe. De nombreux acteurs impliqués dans le conflit sont cependant exclus, comme par exemple les milices d'autodéfense congolaises Mai-Mai, l'Armée de libération du Rwanda ou les Forces burundaises pour la défense de la démocratie.

Novembre 1999

La Résolution 1279 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 30 novembre 1999 prévoit la formation de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) par le personnel autorisé dans le cadre des résolutions précédentes.

Février 2000

La Résolution 1291 du Conseil de Sécurité impose à la MONUC de développer un plan d'action « *pour l'application de l'Accord de cessez-le-feu dans son ensemble, par tous les intéressés, l'accent étant plus particulièrement mis sur les objectifs clés suivants : [...] désarmement, démobilisation, réinstallation et réinsertion systématiques de tous les membres de tous les groupes armés* ».

Octobre 2001

Le Dialogue intercongolais s'ouvre officiellement à Addis-Abeba.

Décembre 2002

Un accord global et inclusif sur la transition en RDC est signé à Pretoria. Il inclut tous les éléments et entités impliqués dans le Dialogue intercongolais (le gouvernement de RDC, le Rassemblement congolais pour la démocratie, le Mouvement pour

la libération du Congo, l'opposition politique, la société civile, le Rassemblement congolais pour la démocratie / Mouvement de libération et le Mai-Mai). Cet accord est un pas en avant dans les négociations de paix même s'il n'est pas intégralement mis en œuvre en raison des questions de représentation entre les différents leaders et troupes à la table des négociations.

Juillet 2003

La Résolution 1493 du Conseil de Sécurité de l'ONU donne pour mission à la MONUC d'aider le « *Gouvernement d'unité nationale et de transition à désarmer et à démobiliser les combattants congolais qui pourraient décider **volontairement** de prendre part au processus de DDR dans le cadre du programme multinational de démobilisation et de réinsertion* ».

Juillet 2003

Un gouvernement de transition, dirigé par Joseph Kabila, est mis en place afin de conduire le pays vers des élections démocratiques.

Octobre 2004

La Résolution 1565 du Conseil de Sécurité de l'ONU établit que la MONUC va « *appuyer les opérations de désarmement de combattants étrangers conduites par les Forces armées de la République démocratique du Congo* » grâce à une augmentation des effectifs militaires déployés par la MONUC dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu. La MONUC a également pour mission de « *faciliter la démobilisation et le rapatriement volontaire des combattants étrangers désarmés et des personnes à leur charge* ». Au cours de la même année, le gouvernement congolais a rédigé un Programme national pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion. Ce plan envisage la création de la CONADER (Commission nationale de la démobilisation et de la réinsertion), l'institution nationale responsable de toutes les facettes du programme national de DDR (planification, coordination, gestion et évaluation).

30 juillet 2006

Premières élections multipartites en RDC depuis 46 ans. Après le second tour au mois de novembre 2006, Joseph Kabila est élu président de la RDC

Liste des sigles et acronymes

<i>Centre de brassage</i>	Campement pour la formation de la nouvelle Armée nationale
CIVPOL	Police civile
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
CONADER	Commission nationale de désarmement, de démobilisation et de réinsertion
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
FLDR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IDDRS	Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réinsertion (<i>Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards</i>)
MDRP	Programme multinational de démobilisation et de réinsertion
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria

MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
RDC	République démocratique du Congo
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme

Références

Amnesty International, 2008 : *North Kivu: No End to War on Women and Children*. Londres : Amnesty International, Secrétariat international.

Amnesty International, 2008b : *Liberia: A Flawed Process Discriminates against Women and Girls*. Londres : Amnesty International, Secrétariat international.

Amnesty International Rapport 2009 : *The State of the World's Human Rights*. Londres : Amnesty International, Secrétariat international.

BRIDGE 2001 : Document préparatoire sur la féminisation de la pauvreté, IDS, avril 2001, <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/femofpov.pdf>, consulté le 22 juin 2009.

Chibba, Michael, 2008 : « Perspectives on Inclusive Development. Concepts, approaches and current issues. » In : *World Economics* 9(4) : p. 145-158.

Douma, Pyt et Stefan van Laar, 2008 : *The Struggle After Combat. The Role of NGOs in DDR Processes: DR Congo Case Study*. La Haye, Cordaid.

El-Bushra, Judy, 2007 : « Feminism, Gender, and Women's Peace Activism » in : *Development and Change* 38(1): p. 131-147.

Gouvernement de la République démocratique du Congo 2004 : Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion.

Higate, Paul, 2004 : *Gender and Peacekeeping. Case Studies: the Democratic Republic of Congo and Sierra Leone*. Pretoria, Institute of Security Studies : Monographie 91.

Higate, Paul, 2007 : « Peacekeepers, Masculinities and Sexual Exploitation » in : *Men and Masculinities* 10(1) : p. 99-119.

Human Rights Watch, 2005 : *Seeking Justice: The Prosecution of Sexual Violence in the Congo War*. New York : Human Rights Watch.

Human Rights Watch, 2007: *Democratic Republic of the Congo. Renewed Crisis in North Kivu*. New York : Human Rights Watch.

Human Rights Watch, 2009. *Soldiers who Rape, Commanders who Condone. Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo*. New York : Human Rights Watch.

Marriage, Zoe, 2007 : “Flip-flop rebel, dollar soldier: demobilisation in the Democratic Republic of the Congo” in : *Conflict, Security and Development* 7(2) : p. 281-309.

Mazurana, D. et K. Carlson, 2004 : *From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone*. Women’s Policy Commission, Women Waging Peace : Washington DC et Université de Harvard.

Merry, Sally Engle, 2006 : « Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle » in : *American Anthropologist* 108(1) : p. 38-51.

Médecins sans frontières 2009: *Shattered Lives. Immediate Medical Care for Sexual Violence Victims*. Bruxelles : Médecins sans frontières.

Moser, Caroline O.N. et Dennis Rodgers, 2005 : *Change, Violence and Insecurity in Non-Conflict Situations. Overseas Development Institute Working Paper 245*. Adresse de téléchargement : <http://www.odi.org.uk/resources/download/1198.pdf>

ONU DDR 2006 : Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réinsertion (IDDRS).

Programme multinational de démobilisation et de réinsertion. Rapport de progrès et Plan de travail juillet – septembre 2005.

Programme multinational de démobilisation et de réinsertion. Directives pour les programmes nationaux. Adresse de téléchargement : http://www.mdrp.org/about_us.htm, 30 mai 2009.

Ndeye, Sow, 2006 : *Gender and Conflict. Transformation in the Great Lakes Region of Africa*. Article présenté à la rencontre d'experts « Gender Relations and Conflict: Causes, Course and Strategies » à la Fondation Heinrich Boell, le 12 mai 2006, téléchargé à : http://www.glow-boell.de/en/rubrik_2/813_1587.htm.

Puechguirbal, Nadine, 2003 : « Women and War in the Democratic Republic of the Congo » in : *Journal of Women in Culture and Society* 28(4) : p. 1271-1281.

Refugees International, 2005 : *Must Boys be Boys? Ending Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Missions*.

République du Libéria 2009 : *The Liberia National Action Plan for the Implementation of United Nations Resolution 1325*.

Schroeder, Emily, 2004 : *A Window of Opportunity in the Democratic Republic of the Congo: Incorporating a Gender Perspective in the Disarmament, Demobilization and Reintegration Process. Peace, Conflict and Development, Issue 5*. Bradford : Université de Bradford, Peace Studies.

PNUD et FNUAP 2006 : *Consolidation de la paix après les conflits : rôle du PNUD et du FNUAP en Angola et en République démocratique du Congo. Étude de cas : la RDC. Exposé. Violences sexuelles et liées au genre – prévention et réponses / Désarmement, démobilisation et réinsertion.*

UNIFEM 2004 : *Bien comprendre pour bien agir : Genre et désarmement, démobilisation et réinsertion.*

UNIFEM 2008 : *Désarmement, démobilisation et réinsertion tenant compte de la question du genre : une liste de vérification*

Document de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies A/59/661, 5 janvier 2005. *Enquête du Bureau des services de contrôle interne sur les allégations d'exploitation et de violence sexuelles à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo.*

Cordaid 


**JUSTITIA
ET PAX**


**Mensen
met een
Missie**