

Réfugiés Congolais du Sud Kivu :

Enjeux du retour dans les territoires de Fizi et Uvira

Juin 2011



Réfugiés congolais s'apprêtant à traverser le Lac Tanganyika pour rentrer en Tanzanie après une visite de préparation au retour dans leur village d'origine (Baraka). Photo : Alexis Bouvy.



Étude réalisée avec l'appui financier et technique du Projet Société Civile Grands Lacs du Conseil Danois pour les Réfugiés, avec le financement de l'Agence Suédoise de Développement (SIDA/ASDI).



DRC DANISH
REFUGEE
COUNCIL



Réfugiés Congolais du Sud Kivu :
Enjeux du retour dans les territoires de Fizi et Uvira

Juin 2011

Table des matières

Remerciements	4
Présentation des deux organisations	5
Avant-Propos	6
Résumé	7
Introduction	11
Carte du Sud Kivu	13
I. Retours et Réinstallation au Sud Kivu	14
I. AU DEPART, UNE ZONE EN CONFLIT	14
II. PERSPECTIVES ET ENJEUX POLITIQUES DU RAPATRIEMENT	15
III. PERCEPTIONS DES RESISTANCES AU RETOUR	17
IV. DEFIS DE LA REINSTALLATION	19
IV. 1. Insuffisance de vivres et produits agricoles	19
IV. 2. Insécurité foncière	20
IV. 3. Accès aux services sociaux	23
IV. 4. Affrontements armés	24
II. Stratégies de Réponse	26
I. CADRE LEGAL ET POLITIQUE	26
I.1. Accords Tripartites	26
I.2. Mise en œuvre et tensions politiques	27
II. ASSISTANCE HUMANITAIRE, ENTRE URGENCE ET DEVELOPPEMENT	29
II.1. Centres de transit	30
II.2. Scolarisation des enfants	31
II.3. Construction d'abris	32
II.4. Projets d'autonomisation communautaire et AGR	33
II.5. Assistance médicale	34
II.6. Médiations foncières	34
II.7. Sensibilisation à la cohabitation pacifique	35
II.8. Initiatives locales	37
III. FAIBLESSES DE LA REPONSE	37
III.1. Cohérence et coordination	37
III.2. Contraintes du Cluster Relèvement Précoce	38
III.3. Relations entre autorités/STAREC et humanitaires	39
III.4. Communication et transparence	40
III.5. Des autorités loin des réalités du terrain	40
III.6. Évaluations sécuritaires	41
III. Vers une Approche du Rapatriement Sensible aux Conflits	43
I. CRAINTES ET SUSPICIONS AUTOUR DES RAPATRIEMENTS DU BURUNDI	43
II. MINEMBWE, LE FRF ET L'ENCADREMENT ADMINISTRATIF DES POPULATIONS ENCLAVEES	44
III. CONFLITS AUTOUR DU POUVOIR COUTUMIER	45
IV. CONFLITS FONCIERS ET RAPATRIEMENTS	47
V. CONCLUSIONS	49
IV. Conclusions et Recommandations	51
Acronymes	54
Éléments bibliographiques	56

Remerciements

Ce travail est le fruit d'un effort conjoint entre une équipe de chercheurs d'ADEPAE et de SVH, un expert technique, l'équipe du projet Société Civile Grands Lacs du Conseil Danois pour les Réfugiés, et les personnes ressources rencontrées au cours de l'étude. Tous se sont investis dans cette recherche avec l'objectif de proposer des solutions aux problèmes qui accablent les rapatriés. Nous espérons que les acteurs étatiques et humanitaires, la société civile et les communautés locales sauront s'inspirer des conclusions présentées ici afin de mettre en place des mécanismes appropriés pour faciliter la réinsertion des rapatriés, l'amélioration des relations sociales entre rapatriés et résidents, mais aussi la stabilisation de leurs conditions socio-économiques et la paix durable dans les territoires de Fizi et d'Uvira.

Nous adressons nos remerciements au projet Société Civile Grands Lacs du Conseil Danois pour les Réfugiés, dont l'appui a été indispensable à la réalisation de cette étude. Nous ne pouvons que nous réjouir de la relation de confiance entre nos trois organisations et du partenariat que nous avons établis avec ce projet. Nous remercions également chaleureusement le consultant Mr. Alexis Bouvy, qui n'aura ménagé aucun effort pour accompagner les chercheurs et pour guider notre réflexion.

Enfin, un grand merci aux chefs d'antennes de la Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR) de Bukavu et Uvira, aux bureaux du HCR Bukavu et Uvira, au bureau de OCHA Bukavu, aux organisations nationales et internationales, aux chefs coutumiers de la province, et à l'équipe de nos deux organisations pour leur contribution à notre réflexion.

Bukavu, juin 2011
ADEPAE et SVH

Présentation des deux organisations

Action pour le Développement et la Paix Endogènes (ADEPAE) est une organisation non gouvernementale et non confessionnelle fondée au Sud Kivu, en République Démocratique du Congo, en février 1997. ADEPAE est née dans un contexte d'après-guerre et de divisions inter-communautaires, compromettant les efforts de cohabitation, de paix sociale et de développement socio-économique. Avec pour ambition de voir les différentes communautés qui constituent la société congolaise vivre en harmonie, ADEPAE accompagne la population dans la transformation des conflits et dans la promotion de la bonne gouvernance pour contribuer à la construction d'une paix durable à l'Est de la RDC. ADEPAE mène entre autres des activités d'analyse et de promotion de dialogues inter-communautaires au Sud Kivu, et s'intéresse tout particulièrement aux problématiques de conflits liés aux déplacements de populations dans la région. Son siège national se trouve à Bukavu, Province du Sud-Kivu, et le Bureau Provincial à Goma, Province du Nord Kivu.

Solidarité des Volontaires pour l'Humanité (SVH) est une association à but non lucratif de droit congolais, créée en mai 2003 en réponse à la mauvaise gouvernance, l'injustice sociale, la division intercommunautaire, la destruction de l'environnement et les violations des droits humains dans le territoire de Fizi, au Sud Kivu. Depuis sa création, SVH s'efforce de contribuer à la restauration d'un climat de paix, à la cohabitation pacifique entre les communautés et au développement durable, en accompagnant les communautés dans l'analyse et la transformation des conflits, la défense des droits de l'homme et les mécanismes de revendication de la bonne gouvernance au niveau local. SVH est impliquée depuis plusieurs années dans le monitoring des déplacements de populations au sud de la province du Sud Kivu, et participe activement aux groupes de travaux mis en place par les acteurs humanitaires pour l'assistance aux déplacés et retournés.

Avant-Propos

La première version de ce rapport a été publiée en juin 2011 et partagée avec les acteurs de la problématique des rapatriements au Sud Kivu lors de séances de restitution organisées à Fizi, Mimembwe, Uvira et Bukavu, au cours des mois de juillet et août 2011. L'objectif de ces restitutions était de permettre aux acteurs de la problématique de s'imprégner des conclusions de la recherche, d'enrichir certaines des données présentées dans le rapport et de lancer une réflexion commune sur les pistes de solutions envisageables. Chaque séance de restitution a réuni une trentaine de participants issus d'organisations de la société civile congolaise, des ONG et institutions internationales (HCR, PNUD, UN Habitat), ainsi que des représentants des autorités étatiques (Gouvernorat, Administration Territoriale, Commission Nationale pour les Réfugiés), des médias et des chefs coutumiers. Au total, plus de 120 personnes ont eu l'occasion de réagir et de valider le contenu du rapport, avant de réfléchir à la formulation de solutions durables pour la prise en charge et l'assistance aux rapatriés dans la province du Sud Kivu.

Les participants aux restitutions ont reconnu l'importance du travail de recherche mené par ADEPAE et SVH, en particulier la méthodologie participative de la collecte de données sur terrain et le caractère exhaustif de l'analyse présentée dans le rapport final. Ils ont également souligné l'importance de la problématique des réfugiés dans le contexte actuel de la région, son lien avec les conflits inter-communautaires au sud de la province, et les enjeux liés aux responsabilités de l'autorité étatique dans la gestion de ces problématiques. Tout en évoquant certaines limites de la recherche – le manque d'attention donnée au rôle des réfugiés congolais vivant à l'étranger, aux dynamiques communautaires dans les localités de départ, à la problématique du rapatriement spontané, ou encore à la question des familles d'accueil – les différents acteurs se sont engagés à travailler à la mise en œuvre des pistes de solution dégagées au cours des ateliers de restitution. Il s'agissait en particulier de répondre à une série de questions élaborées sur base des recommandations formulées dans le rapport.

Le présent rapport prend en compte les enrichissements apportés par les différents acteurs lors de ces ateliers de restitution. La version finale a été distribuée à l'ensemble des acteurs impliqués dans la problématique du rapatriement au niveau de la province du Sud Kivu, et constitue actuellement la base d'un projet de plaidoyer et de sensibilisation mené par ADEPAE et SVH en guise de suivi des recommandations de ces travaux.

Résumé

La problématique du rapatriement des réfugiés congolais vers leurs villages d'origine au Sud Kivu se trouve, début 2011, au cœur de l'actualité de la province et de la région. Alors que près de 100 000 réfugiés se trouvent toujours dans des camps au Burundi et en Tanzanie, et que les rapatriements ont considérablement ralenti en 2009 et 2010, les autorités tanzaniennes se montrent aujourd'hui de plus en plus pressées de fermer les camps, et les autorités burundaises et congolaises évoquent des conditions sécuritaires adéquates au Sud Kivu pour accueillir les réfugiés candidats au retour. Cependant, les réfugiés demeurent réticents à rentrer chez eux, citant la multitude de difficultés sur le plan socio-économique et sécuritaire qu'ils perçoivent comme un frein à leur réinstallation paisible dans leurs villages d'origine.

Au compte de ces difficultés, les réfugiés rapatriés jusqu'ici par le HCR (au total environ 61000 personnes rapatriées vers les territoires de Fizi et Uvira depuis 2005) décrivent notamment l'insuffisance de l'assistance en vivres qui ne permettrait pas, selon eux, de couvrir les besoins alimentaires d'une famille jusqu'aux premières récoltes agricoles. Ceci est d'autant plus problématique dans un contexte où l'agriculture demeure le moyen de subsistance principal et où des alternatives pour la génération de revenus sont limitées. La récupération des champs et des parcelles abandonnés par les réfugiés au moment de leur départ devient souvent source de conflits : lorsque les terres n'ont pas été vendues par autrui, les résidents qui les occupent et les exploitent ne se montrent pas enclins à les libérer une fois les anciens propriétaires de retour. Les modes de gestion traditionnelle des terres entrent par ailleurs en contradiction avec des dispositions légales plus formelles. Le décalage qui existe entre les prescrits de la loi foncière et la réalité de leur mise en œuvre sur terrain crée un phénomène d'insécurité foncière structurelle pour les cultivateurs, à la fois rapatriés et résidents. Du fait des conditions difficiles dans le milieu, les ménages rapatriés éprouvent également d'importantes difficultés à payer les frais de scolarisation de leurs enfants ou les soins médicaux pour l'ensemble de la famille. Malgré certains programmes d'assistance garantissant la gratuité des soins pour les rapatriés, l'aide est limitée dans le temps et au-delà de la période d'assistance, les rapatriés se trouvent replongés dans une situation précaire. Enfin, les difficultés d'ordre socio-économique éprouvées par les rapatriés sont aggravées par la situation sécuritaire dans la zone. Les réfugiés rentrés avant le lancement des opérations militaires au Sud Kivu contre le groupe rebelle des FDLR sont frappés de plein fouet par le fort regain d'insécurité dû aux affrontements, et aux actions de représailles contre les populations civiles. Comme les résidents, les rapatriés sont victimes de violences et du pillage de leurs maisons et de leurs récoltes et ont pu être contraints de fuir à nouveau, voire de retourner en exil.

Bien que le gouvernement de la RDC ait ratifié au niveau régional de nombreux textes juridiques garantissant la protection et l'assistance aux personnes déplacées, et se soit engagé à intégrer ces normes dans l'architecture législative au niveau national, ce sont les Accords Tripartites signés par le HCR et les gouvernements du pays hôte et de la RDC qui constituent le fondement légal et politique principal de la stratégie de rapatriements volontaires facilitée par le HCR. En tant que signataires des accords tripartites, les autorités nationales et provinciales congolaises sont les premières responsables de la coordination de cette assistance via son organe technique, la Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR). Outre la CNR, c'est le STAREC, le Programme de Stabilisation et de Reconstruction pour l'Est de la RDC, qui est appelé à jouer un rôle de premier plan dans la gestion de la réintégration des rapatriés au Sud Kivu. Dans le cadre du STAREC, des Comités Locaux Permanents de Conciliation (CLPC) doivent être établis au niveau des groupements administratifs courant 2011. Ces CLPC visent à résoudre pacifiquement les différents conflits locaux, notamment ceux liés au retour des réfugiés dans leur milieu. La mise en place de ces comités demeure toutefois bloquée, la nomination de leurs membres étant toujours en discussion au niveau du gouvernement provincial.

Dans la pratique, le HCR est l'acteur principal de la réponse apportée au problème des rapatriements, qu'il met en œuvre conjointement avec ses organisations partenaires au niveau de la province. Si cette assistance repose essentiellement sur une conception humanitaire des rapatriements, elle évolue depuis 2007 vers une approche communautaire laissant une plus grande place à des projets intégrateurs à caractère socio-économique. L'approche est multisectorielle, allant d'un enregistrement des candidats au retour dans des centres de transit, à la scolarisation des enfants, la construction d'abris, des projets d'autonomisation communautaire générateurs de revenus, l'assistance médicale, des médiations foncières, ou encore la sensibilisation à la cohabitation pacifique entre différentes communautés.

La mise en œuvre de cette réponse rencontre de nombreux défis. L'établissement d'une approche et d'une vision cohérentes partagées par tous les intervenants est problématique, et une tension s'observe entre les tenants d'une position humanitaire d'urgence et ceux orientés vers des actions de développement plus durables. Si certains éléments de l'assistance ont récemment été adaptés aux besoins spécifiques du rapatriement, la logique de la démarche demeure celle de l'urgence et du court terme. Ceci est dû aux habitudes d'interventions des acteurs humanitaires plutôt qu'aux besoins spécifiques des bénéficiaires. Ces besoins n'ont par ailleurs pas fait l'objet d'une définition standard agréée par l'ensemble des intervenants, acteurs humanitaires et autorités confondus. La mise en place du Cluster Relèvement Précoce (CRP) illustre elle aussi le difficile changement d'approche qui prévaut en matière de retour et de réintégration. Malgré les efforts du PNUD, agence lead du CRP, pour vulgariser l'approche « relèvement précoce » aux différentes agences et intervenants, de nombreuses incompréhensions et des dissensions ont émergé entre les acteurs. Si la plupart des intervenants se montrent relativement ouverts sur l'approche, certains acteurs mettent en avant les contraintes liées à leur mandat pour justifier de l'impossibilité de transiter vers des projets plus durables.

La complexité de la réponse, liée à la multitude d'acteurs et d'interventions, mais aussi les changements rencontrés au fil du temps au niveau de ces interventions, laissent les bénéficiaires dans la confusion. Du fait d'un manque de clarté et d'informations fiables sur l'assistance dont ils peuvent bénéficier, de nombreux rapatriés ont l'impression d'être trompés, voire de bénéficier d'aide sur une base arbitraire.

La place et le rôle joué par les autorités congolaises ainsi que l'impact du programme STAREC sur les interventions de la communauté humanitaire constituent d'autres points sensibles. Les relations entre la communauté humanitaire et les autorités provinciales sont restées jusqu'ici peu développées. Bien que certaines agences et ONG collaborent directement avec les services techniques de l'État (à un niveau exécutoire essentiellement), les autorités se montrent peu présentes dans les différents mécanismes de coordination de l'aide humanitaire. La teneur du programme STAREC reste elle aussi assez vague : la vulgarisation du programme auprès de la communauté humanitaire a tardé, de sorte que le STAREC soulevait toujours, en mai 2011, plus de questions de la part des intervenants humanitaires que de réponses. Le rôle des autorités congolaises dans la problématique de la réintégration des rapatriés demeure trop limité aux seules discussions politiques et techniques avec les autorités du pays hôte et le HCR ainsi qu'au suivi de la situation des rapatriements. Si les services de la CNR et les membres du gouvernement provincial impliqués dans les accords tripartites sont bien informés des dernières évolutions du dossier, ces informations demeurent à leur niveau et ne sont pas transmises vers les échelons inférieurs, au niveau des chefferies, groupements et localités. Les autorités locales n'ont pas d'idée de l'ampleur des problèmes que les rapatriements à venir vont provoquer dans leur entité, et n'ont pas développé de stratégies spécifiques pour y répondre et les anticiper.

Un autre aspect problématique réside dans le caractère inévitablement subjectif des évaluations sécuritaires qui sont réalisées par le HCR et les autorités congolaises pour définir si les zones de retour sont suffisamment

stables pour les rapatriements. Ces évaluations ne prennent pas en compte les dynamiques politiques, économiques et sociales souvent liées aux problèmes d'insécurité et ne constituent pas des analyses réellement compréhensives des enjeux sécuritaires du moment. Elles négligent dès lors les possibilités de rebondissement de la situation sécuritaire à court et moyen termes (cas particulièrement fréquent vu la volatilité du contexte de l'est de la RDC), de même que les aspects structurels de l'insécurité tels que les mauvaises conditions dans lesquelles sont placés les FARDC, les problèmes d'indiscipline et les chaînes de commandement parallèles au sein de l'armée congolaise.

Au-delà des défis de mise en œuvre des stratégies de rapatriement et de réinsertion, les dynamiques de rapatriement opèrent au sein d'un environnement socio-politique complexe, marqué par de fortes tensions intercommunautaires au niveau local qui ont un impact sur les modalités de réintégration des rapatriés ainsi que sur l'efficacité de certains mécanismes de réponse mis en œuvre pour faciliter cette réintégration. Résultats de conflits liés à l'accès et à la gestion des terres, au leadership coutumier et administratif ou encore aux limites territoriales, ces tensions s'appuient très souvent sur des ressorts identitaires puissants, faisant jouer une idéologie basée sur des oppositions entre « autochtones » et « étrangers ». Le retour des réfugiés congolais Banyamulenge et Barundi du Burundi, par exemple, est particulièrement sensible dans un contexte où de nombreuses craintes et suspicions existent envers ces communautés d'origine rwandaise ou burundaise installées à l'est de la RDC depuis le 19^{ème} siècle. La question du leadership coutumier pose également problème et risque de constituer un frein à la réintégration paisible des réfugiés dans la province, comme l'illustre le cas du conflit coutumier le plus important des deux territoires de Fizi et Uvira, opposant les communautés Bafuliru et Barundi autour de la chefferie de la Plaine de la Ruzizi.

Enfin, des conflits fonciers d'ampleur collective émergent souvent autour des questions de constitution, par les autorités, de zones de lotissement réservées à la réinstallation des rapatriés. Ces zones sont constituées à partir de terres appartenant à des localités et les chefs de celles-ci refusent souvent, à l'instar de leurs populations, de céder ces terres aux rapatriés. Il en est de même pour la récupération des terres de réfugiés Bembe dans les Hauts Plateaux de Minembwe, qui sont occupées par des déplacés Banyamulenge ayant fui les affrontements et refusant de rentrer chez eux et de rendre les champs aux réfugiés et rapatriés Bembe.

Il est grand temps de reconnaître et de souligner l'importance des conflits locaux pour les dynamiques de rapatriement et de réintégration des rapatriés. Une réelle approche communautaire des rapatriements ne peut se focaliser uniquement sur les questions d'accès aux infrastructures médicales et sociales pour les populations vulnérables et faire l'économie d'un travail approfondi sur ces conflits qui ont une dimension typiquement collective et communautaire. Dans un contexte aussi conflictuel que celui des territoires de Fizi et d'Uvira, une approche communautaire des rapatriements se doit d'être orientée vers des stratégies de résolution de conflits durables inscrites dans le long terme.

Recommandations

- **Une approche des rapatriements qui prenne en compte les tensions locales doit être développée**, en reconnaissant que : a) ces tensions locales nuisent à la bonne réintégration des rapatriés, et b) les rapatriements risquent d'aggraver ces tensions en provoquant de nouveaux excès de violence. À partir de ce constat, des programmes de résolution de conflits traitant de ces problématiques sur le plus long terme doivent être mis en place.

- **La dimension *livelihood* de la réponse aux rapatriements doit être envisagée de manière plus conséquente.** La réalité foncièrement agricole de l'économie locale et les contraintes que cette réalité impose aux rapatriés montrent qu'il y a nécessité d'envisager des programmes d'assistance sur le plus long terme. Des projets de champs communautaires cultivés par une main d'œuvre rémunérée en vue d'anticiper les besoins alimentaires des réfugiés non encore rapatriés pourraient constituer une stratégie intéressante et innovante pour répondre aux besoins en moyens de subsistance manifestés par les rapatriés. L'accès à des AGR et au microcrédit, notamment à du microcrédit agricole, pourrait constituer une autre manière de répondre à ce besoin. Le développement d'alternatives aux seules distributions en vivres apparaît comme un élément primordial pour améliorer la réponse actuelle.
- **Une stratégie foncière correspondant aux enjeux du rapatriement doit être élaborée** pour garantir de façon claire, cohérente et équitable la récupération des biens (fonciers et autres) des rapatriés.
- **Les autorités congolaises doivent s'impliquer de façon plus active dans la facilitation du processus de rapatriement.** Une approche plus proactive de la part des autorités locales, en partenariat avec les autorités territoriales et provinciales, et notamment les bureaux de la CNR, permettrait un traitement plus efficace et plus durable de la problématique.
- **La coordination et la lisibilité de la réponse doivent être améliorées.** Des stratégies de communication et d'information plus performantes devraient être développées par les acteurs impliqués dans la problématique afin de favoriser une meilleure compréhension des différents axes et des différentes contraintes liées à la réponse par ses bénéficiaires.
- **Les acteurs devraient reconnaître le caractère structurel de l'insécurité au Sud Kivu et son implication sur les rapatriements.** Les évaluations réalisées pour juger des conditions sécuritaires des zones de retour ne devraient pas se limiter aux aspects les plus superficiels et temporaires de l'insécurité mais plutôt prendre en compte ses dynamiques profondes et structurelles.

Introduction

Le problème des déplacements forcés de populations se pose depuis plus de quinze ans en République Démocratique du Congo (RDC). Plongée dans les affres de la guerre et de la montée en puissance des groupes armés et rébellions depuis 1996, la RDC a connu le déplacement interne de plus de deux millions de Congolais et le départ de plusieurs centaines de milliers d'entre eux vers les pays voisins. Les territoires de Fizi et d'Uvira au Sud-Kivu, à l'est du pays, ont été touchés de plein fouet par cette crise. Ces deux territoires constituent à eux seuls la zone d'origine de près du quart du nombre de Congolais réfugiés au Burundi et en Tanzanie: sur les 403000 réfugiés recensés par le HCR, 93 000 proviennent de Fizi et d'Uvira¹. Bien que des réfugiés congolais soient rentrés chez eux de manière spontanée depuis 1997, les rapatriements facilités par le HCR vers ces deux territoires ont démarré en 2005 à partir de la Tanzanie avec jusqu'ici plus de 60 000 réfugiés rapatriés vers Uvira et Fizi. Les rapatriements à partir du Burundi n'ont démarré quant à eux que fin 2010 de manière assez timide.

La problématique du rapatriement de ces réfugiés vers leurs villages d'origine se trouve, début 2011, au cœur de l'actualité de la province et de la région. Alors que près de 100 000 réfugiés demeurent dans des camps au Burundi et en Tanzanie, les rapatriements sont quasiment inexistantes depuis 2009. Face à cette situation, les autorités politiques impliquées dans la question ont récemment émis des signaux forts d'une volonté de relancer de manière importante les rapatriements afin de mettre un terme définitif au problème des réfugiés. La Tanzanie menace notamment de fermer le camp de Nyarugusu², qui abrite 63 000 réfugiés congolais, dans les mois à venir. Malgré une amélioration notable des conditions sécuritaires dans les zones de retour, le HCR et les gouvernements des pays concernés, confrontés à l'absence d'intention de retour de la part des réfugiés, s'interrogent sur les moyens à mettre en œuvre pour stimuler les rapatriements.

Face à un tel contexte, le moment semble particulièrement opportun pour initier une réflexion critique sur la manière dont les rapatriements se sont déroulés jusqu'à présent ainsi que sur les stratégies mises en œuvre pour favoriser la réintégration des rapatriés dans leur milieu social d'origine. L'objectif du présent rapport vise à tirer des conclusions des expériences passées en matière de rapatriement afin d'améliorer la qualité de la réponse à venir. Les obstacles au retour et à la réintégration sont nombreux, et ne se posent pas dans les mêmes termes pour les réfugiés rentrant de la Tanzanie et du Burundi. Les rapatriements en provenance du Burundi, notamment, demeurent des sujets particulièrement sensibles pour les populations du Sud-Kivu et risquent, s'ils sont mal gérés, de provoquer de nouvelles tensions entre communautés du Sud-Sud³ et de détériorer le fragile processus de stabilisation en cours.

Après une remise en contexte des vagues de départ et de retour des réfugiés congolais dans les territoires de Fizi et d'Uvira, ce rapport se penche sur les difficultés rencontrées par les rapatriés une fois de retour au pays. Ces difficultés nous amènent à porter un regard critique sur les stratégies de réponse mises en œuvre par la communauté humanitaire et par les autorités congolaises dans le cadre des rapatriements. Nous nous focalisons ensuite sur les tensions locales existant dans les deux territoires étudiés et essayons de comprendre quels sont les liens qui existent entre ces conflits et les dynamiques de rapatriement. En guise de conclusion, notre rapport propose une série de recommandations visant à améliorer la réinsertion et la réintégration durable des rapatriés dans leur milieu tout en prévenant l'aggravation des conflits locaux.

¹ Toutes les statistiques de réfugiés cités dans le rapport proviennent du HCR. Ces statistiques se réfèrent aux réfugiés enregistrés par le HCR uniquement.

² Province de Kigoma, Tanzanie.

³ Le terme de "Sud-Sud" fait référence, dans l'ensemble du rapport, à la partie sud de la province du Sud-Kivu.

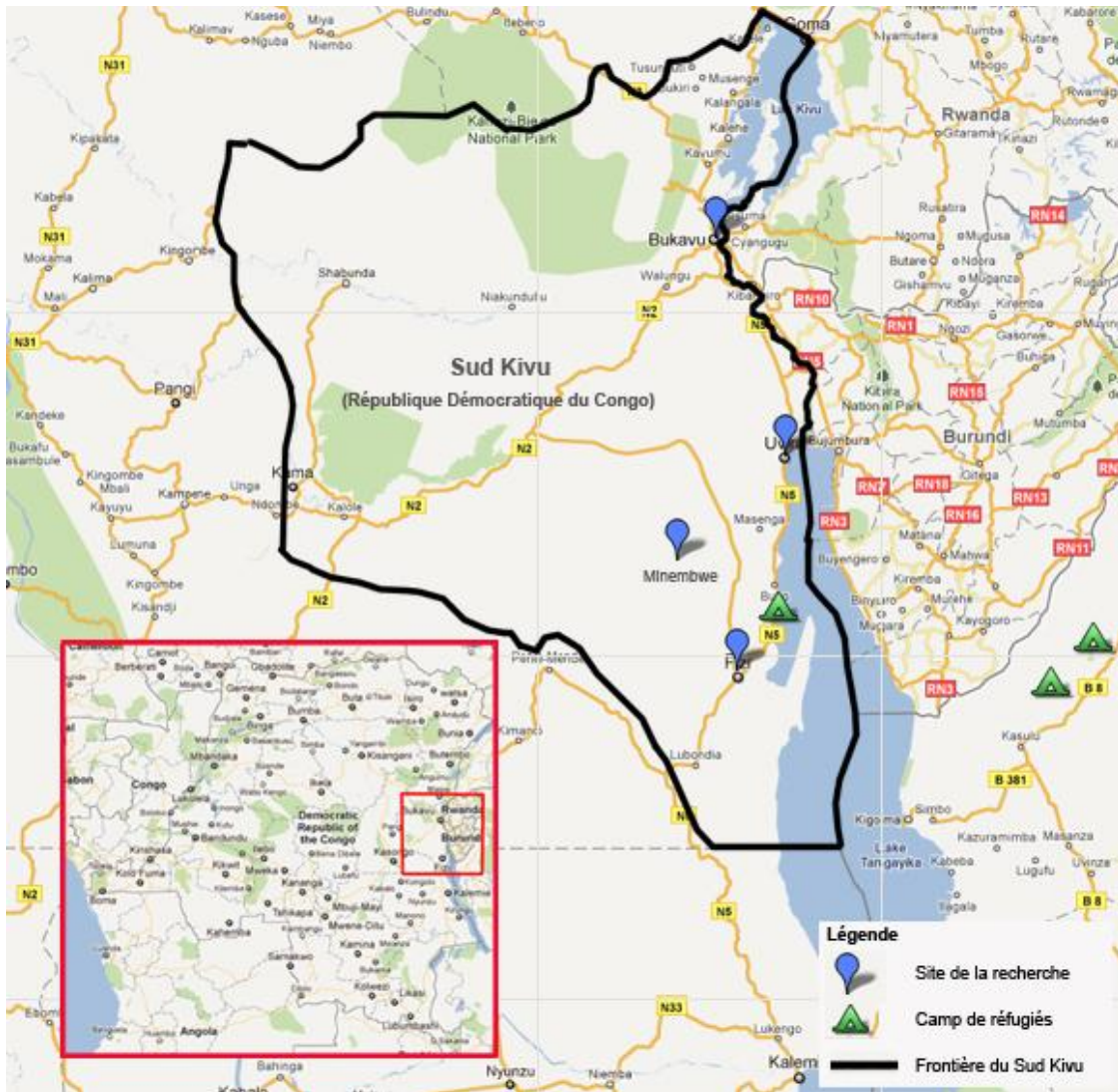
METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Ce rapport est le fruit d'une recherche empirique qualitative basée sur des focus groups et des entretiens compréhensifs menés avec les principaux acteurs de la problématique des rapatriements. Elle a été réalisée par une équipe de dix chercheurs d'ADEPAE et de SVH, accompagnés par un conseiller technique recruté par le Projet Société Civile Grands Lacs du Conseil Danois pour les Réfugiés. L'enquête de terrain s'est déroulée durant les mois d'avril et de mai 2011 sur une période d'une vingtaine de jours et a ciblé les zones suivantes: Minembwe et ses environs, Fizi-centre et ses environs, Baraka et ses environs, Uvira et la plaine de la Ruzizi ainsi que la ville de Bukavu. Ces différentes zones ont été choisies pour leur importance par rapport à la problématique des rapatriements, puisqu'elles constituent d'importantes zones de retour actuelles ou à venir. 250 personnes au total ont été interviewées, dont 41 à Minembwe, 40 à Uvira, une quarantaine à Fizi-centre, une cinquantaine à Baraka et à peu près soixante-dix dans la plaine de la Ruzizi. Les interviews ont ciblé les différents intervenants de la problématique, à savoir les autorités provinciales, territoriales et locales, la Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR), les différents bureaux du HCR (Bukavu, Uvira et Baraka), les partenaires du HCR et les principales ONG impliquées dans la problématique, des rapatrié(e)s, des familles d'accueil et des résidents, des militaires des Forces Armées de la RDC (FARDC) et des agents de la Mission de l'ONU pour la Stabilisation du Congo (MONUSCO).

Bien que la problématique du rapatriement des réfugiés concerne toute la partie est de la RDC, la présente étude porte sur les territoires de Fizi et d'Uvira, au sud du Sud-Kivu. Plusieurs éléments expliquent ce choix. D'une part, dans l'objectif de réaliser une analyse qualitative approfondie de la problématique, il était impératif de se concentrer sur une zone géographiquement définie et limitée. Nous avons préféré nous restreindre à certains axes des territoires de Fizi et d'Uvira plutôt que de couvrir une vaste zone de manière superficielle. Des questions logistiques sont aussi à la base de ce choix: nos moyens permettaient le déploiement sur terrain d'une équipe de dix chercheurs pendant près de trois semaines, ce qui nous offrait la possibilité de couvrir raisonnablement les zones choisies mais non d'aller au-delà. Nous n'avons donc enquêté ni dans les camps de réfugiés en Tanzanie et au Burundi, ni sur la situation prévalant en territoire de Kalehe ou dans le Nord Kivu, où la question du rapatriement des Congolais réfugiés au Rwanda se pose aussi avec une grande acuité. Si nous avons délibérément mis ces aspects de côté, ce n'est donc en aucun cas parce que nous estimons qu'ils ne sont pas intéressants pour la problématique des rapatriements. Nous pensons au contraire fermement qu'ils devraient être approfondis lors de recherches ultérieures.

Il en est de même du choix de la problématique des réfugiés au détriment de celle des déplacés internes. Notre intention de départ était de mieux comprendre les difficultés de réinsertion et de réintégration rencontrées par des individus ayant quitté leur milieu pendant une longue période et ayant réellement expérimenté une rupture profonde et durable avec leur milieu d'origine. Cet objectif cadrerait beaucoup mieux avec la problématique des rapatriements qu'avec celle des retours internes étant donné que les rapatriés ont généralement passé de longues années en exil, jusqu'à dix ou quinze ans parfois, tandis que les déplacements internes recouvrent des réalités très diverses. Si certains déplacés internes ont quitté leur village pendant une longue période sans jamais y retourner, ils semblent toutefois constituer une minorité ; la majorité des déplacés internes tentent plutôt de rester à proximité de leurs champs et continuent même souvent à y cultiver. Dans ce cas, comme dans celui des déplacements pendulaires, il n'y a pas de rupture à long terme avec le milieu d'origine et l'on suppose dès lors que les problèmes de réinsertion sont moindres.

Carte du Sud Kivu



I. Retours et Réinstallation au Sud Kivu

I. AU DÉPART, UNE ZONE EN CONFLIT

Les territoires de Fizi et d'Uvira dans la province du Sud Kivu sont le théâtre de déplacements forcés de populations depuis plus de quinze ans. Suite à l'insécurité, deux guerres et de multiples affrontements entre différents groupes armés, ce sont plus de 200 000 Congolais qui ont fui depuis 1994 les deux territoires pour trouver refuge principalement en Tanzanie et au Burundi. En 2005, au moment où démarraient les rapatriements facilités par le HCR, on dénombrait 125 000 réfugiés en Tanzanie et 40 000 au Burundi, tous vivant dans des camps gérés par le HCR. En 2010, des ressortissants congolais continuaient à fuir l'insécurité soit vers les pays limitrophes soit ailleurs au Sud-Kivu. En 2011, on comptait encore plus de 60 000 réfugiés en Tanzanie et 40 000 réfugiés au Burundi, tandis que le nombre de déplacés internes atteignait ses plus hautes valeurs depuis 2003, avec quelques 79 511 déplacés. Si elles donnent de bonnes indications de l'ampleur des vagues de départ, ces statistiques, produites par le HCR, doivent toutefois être prises avec prudence étant donné l'existence de réfugiés et de déplacés internes qui échappent à tout processus d'enregistrement.

Le premier constat à tirer des vagues de départ en exil à partir de la RDC est donc celui de leur ampleur massive et de leur inscription dans le long terme. La plupart des vagues de départ qui ont eu lieu après 1994 se caractérisent également par une certaine coloration ethnique du fait que, durant les guerres, les communautés étaient associées à différents belligérants. Les mouvements de déplacement étaient dès lors fonction de l'avancée militaire de tel ou tel groupe armé. Si le caractère de cette insécurité était fondamentalement régional, impliquant de manière directe ou indirecte de nombreux pays de la région, il ne faut pas oublier qu'avant même l'éclatement des guerres, des tensions locales, parfois assez virulentes, existaient déjà entre les différentes communautés du Nord et du Sud-Kivu, et en particulier entre les communautés « rwandophones » et les communautés « autochtones ». Dans ce contexte local déjà conflictuel, les guerres régionales ont largement été récupérées par les acteurs locaux pour façonner à leur avantage la donne socio-politique et communautaire locale. La dimension ethnique de l'insécurité et des vagues de départ doit aussi être comprise dans ce cadre.

Plusieurs grandes vagues de départ ont été identifiées depuis 1994, même s'il est difficile de les délimiter de façon définitive⁴. La première vague, en 1994, fut essentiellement le fait de populations Tutsi congolaises fuyant l'arrivée de réfugiés hutus du Rwanda, parmi lesquels de nombreux génocidaires constituant une menace directe pour les Tutsi. Des ressortissants congolais non-Tutsi profitèrent parfois de la complicité de ces *Interahamwe*⁵ pour organiser des campagnes de sensibilisations anti-Tutsi et pour piller les biens de ces derniers. La seconde vague de départ eut lieu en 1996-97, lorsque l'AFDL pénétra en territoire congolais. Ce furent cette fois-ci les ressortissants des communautés « non-rwandophones » (Babembe, Bafuliru et Bavira essentiellement) qui fuirent vers la Tanzanie et le Burundi, ces derniers percevant les « soutiens » rwandais (et Banyamulenge) de l'AFDL comme une menace directe à leur égard. Il en fut de même en 1998, lorsqu'éclata la guerre du RCD, rébellion soutenue directement par le Rwanda et comptant parmi elle nombre de Tutsi congolais. Avec l'organisation des milices Mai-Mai par les communautés locales non-rwandophones, on assista à un jeu de va-et-vient : les populations Tutsi fuyant vers le Burundi les avancées des Mai-Mai, comme en 2002 lorsque ces derniers parvinrent à reprendre la ville d'Uvira des mains du RCD, tandis que les populations « non-rwandophones » fuyaient en Tanzanie devant l'avancée des troupes du RCD.

⁴ Bien que ces grandes vagues correspondent aux principaux événements des guerres congolaises, il y a toujours une certaine part d'arbitraire à procéder à de telles catégorisations. Dans les faits, la réalité des déplacements de populations a été particulièrement complexe et s'est tellement étendue dans le temps que l'on peut quasiment en venir à la considérer comme une sorte de continuum de vagues d'exil/déplacement/retour/rapatriement depuis 1994.

⁵ Milices rwandaises hutu actives durant le génocide de 1994.

Le dernier important mouvement de populations Banyamulenge eut lieu en août-septembre 2004, suite à la prise de Bukavu par les colonels Tutsi du RCD, Laurent Nkunda et Jules Mutebutsi. Les populations Tutsi congolaises craignaient alors d'être l'objet de représailles par les groupes Mai-Mai. Du côté des Hauts Plateaux de Minembwe, les populations (majoritairement Banyamulenge) fuirent en 2003 les affrontements opposant Pacifique Masunzu, un « rebelle » Munyamulenge, aux forces du RCD, ainsi que les affrontements entre les FRF et les FARDC à partir de 2008. Depuis 2009, c'est le lancement des opérations militaires contre le groupe rebelle hutu rwandais des FDLR (Kimya 2 et Amani Leo) que fuient les populations du Sud-Kivu. Ces opérations militaires sont responsables de l'explosion du nombre de déplacés internes dans l'ensemble de la province.

Les vagues de départ ont une dimension géographique relativement évidente: pour des raisons de proximité, les populations du territoire d'Uvira ont eu beaucoup plus tendance à fuir vers le Burundi, tandis que les populations du territoire de Fizi ont plutôt fui vers la Tanzanie.

II. PERSPECTIVES ET ENJEUX POLITIQUES DU RAPATRIEMENT

Les rapatriements spontanés de la Tanzanie ont démarré dès 1997⁶. D'après le HCR, entre octobre 2004 et juillet 2005, quelques 10 831 réfugiés seraient spontanément retournés vers leurs villages d'origine avant que ne démarrent les rapatriements facilités par le HCR⁷. Ces derniers ont été initiés en 2005 à partir de la Tanzanie à la suite de la signature des accords tripartites RDC-HCR-Tanzanie le 21 janvier 2005. Entre 2005 et 2009, 59384 réfugiés ont été rapatriés par le HCR de la Tanzanie vers Fizi et 3 868 vers Uvira. Les années 2006, 2007 et 2008 ont été les plus importantes en termes de rapatriements, avec respectivement 15 288, 23 260 et 13 570 rapatriés pour le territoire de Fizi, et 857, 1 348 et 1 003 pour Uvira. Les rapatriements ont brusquement chuté en 2009 (1 229 pour le territoire de Fizi contre 93 pour celui d'Uvira) suite au lancement des opérations Kimya 2 contre le groupe rebelle rwandais des FDLR. Pour la même raison, il n'y a eu aucun rapatriement facilité par le HCR à partir de la Tanzanie en 2010.

Pour les réfugiés du Burundi, les rapatriements facilités par le HCR n'ont démarré que plus tard, fin 2010 : l'accord tripartite RDC-HCR-Burundi a été signé en décembre 2009 et les rapatriements initiés en octobre 2010. Du 28 octobre 2010 au 31 mars 2011, 1403 réfugiés ont été rapatriés du Burundi. Là aussi, les taux de rapatriements ont rapidement chuté. À partir du mois de février et jusque fin avril, la moyenne des rapatriés par convois était tombée à 26 (174 rapatriés pour sept convois), alors que d'octobre à fin janvier, on comptait une moyenne de 174 rapatriés par convoi (1 222 rapatriés pour sept convois).

Il reste au mois de mai 2011 plus de 100 000 réfugiés à rapatrier du Burundi et de la Tanzanie. Face à l'absence de toutes intentions de retour, l'année 2011 s'annonce comme une année charnière et particulièrement importante pour la relance des rapatriements volontaires. Faisant face à l'absence d'intentions de retour depuis près de deux ans, les autorités congolaises, des pays hôtes et le HCR entendent remédier à cette situation et mettre en place le dispositif nécessaire à la relance des rapatriements. On assiste ainsi depuis fin 2010 - début 2011 à un regain de volonté politique par rapport à la problématique des rapatriements, notamment en raison de l'évolution du contexte sécuritaire dans les zones de retour.

⁶ Il convient de distinguer les rapatriements spontanés, qui se sont déroulés sans aucun encadrement de la part du HCR ou des autorités et agences internationales, des rapatriements facilités par le HCR dans le cadre d'accords tripartites avec les gouvernements du pays hôte et de la RDC. Il est difficile de juger de leur ampleur étant donné qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement de la part du HCR.

⁷ Compte-rendu de la première réunion du Groupe Technique de Travail de la Commission Tripartite RDC-Tanzanie-HCR tenue à Lubumbashi du 8 au 10 août 2005, p.4

Côté tanzanien, les autorités se montrent de plus en plus pressées de fermer définitivement le camp de Nyarugusu abritant les 63 000 réfugiés congolais encore présents sur son territoire. Lors d'une réunion tripartite tenue à Kinshasa en février 2011, elles ont affirmé leur volonté de fermer ce camp au mois d'août de la même année. Face à l'absence d'intentions de retour depuis 2009, l'idée de passer de l'actuelle phase de facilitation à une phase de promotion des rapatriements est en train de faire son chemin au niveau des réunions tripartites RDC-HCR-Tanzanie. Le passage à une phase de promotion signifierait que les autorités des deux pays et le HCR estiment que toutes les conditions sont réunies pour une bonne réinstallation dans les zones de retour et que des mesures incitatives plus importantes pourraient être mises en place au niveau des camps. De telles mesures impliqueraient notamment l'intensification des activités de sensibilisation des réfugiés, à travers ce que le HCR appelle les *go and see visits* (visites de réfugiés dans leur zone d'origine pour qu'ils puissent eux-mêmes se rendre compte de la situation) et les *come and tell visits* (visite des autorités congolaises dans les camps pour informer les réfugiés sur la situation des zones de retour et répondre à leurs préoccupations). D'autres types de mesures pourraient aussi passer par l'interdiction des activités commerciales par les réfugiés dans les camps, voire la diminution de l'assistance offerte aux réfugiés dans le camp de Nyarugusu.

Dans l'optique d'évaluer les possibilités d'initier la phase de promotion des rapatriements, une mission du comité technique tripartite RDC-HCR-Tanzanie s'est rendue dans les territoires de Fizi et Uvira du 12 au 17 avril 2011 afin de réévaluer les conditions sécuritaires dans les zones de retour⁸. Le constat général de la mission a été que la sécurité était bel et bien rétablie sur l'ensemble des deux territoires, mais qu'il demeurait quelques poches d'insécurité liées à la présence de groupes criminels. Ces poches d'insécurité sont considérées comme résiduelles et liées à du banditisme (situation perçue comme relativement normale par les autorités), et non plus à des affrontements ouverts entre forces armées ni à des opérations militaires en cours. La situation sécuritaire ne serait donc plus de nature à empêcher le rapatriement des réfugiés⁹. Les résultats de cette évaluation sécuritaire seront discutés par les autorités politiques et le HCR lors d'une réunion de la commission tripartite à Kigoma à la fin du mois de mai 2011 dans l'objectif de déterminer s'il est opportun de passer à la phase promotionnelle¹⁰. Les autorités congolaises rencontrées¹¹ ne semblaient toutefois pas particulièrement enclines à passer trop rapidement à une phase de promotion, désirant maintenir tant que possible le caractère volontaire des rapatriements. Elles pourraient néanmoins envisager de renforcer quelques mesures incitatives aux rapatriements, telles que l'intensification des sensibilisations et l'interdiction des activités commerciales dans les camps.

Côté burundais, la première phase de rapatriement, initiée en octobre 2010, devait faire l'objet d'une évaluation lors d'une réunion tripartite au Burundi du 26 au 28 avril 2011¹². Certains acteurs de terrain rencontrés avant cette première évaluation, notamment du HCR et de la CNR, avaient tendance à évaluer positivement les dynamiques de rapatriement à partir du Burundi, notant toutefois des ralentissements dans les mouvements de retour depuis le mois de février. Un des points de ralentissement de ces rapatriements tiendrait au fait que de nombreux rapatriés Tutsi voudraient retourner au Katanga, en particulier au village de Vyura, où ils avaient été installés dans les années 1970, ce que les populations locales de Vyura refusent catégoriquement (voir chapitre III). Ce ralentissement pourrait aussi s'expliquer par une plus grande sensibilité des rapatriements à partir du

⁸ Une première mission d'évaluation sécuritaire par le comité technique tripartite a eu lieu du 6 au 11 septembre 2010. Une de ses recommandations était de réévaluer la situation sécuritaire après une période de six mois afin de faire la proposition à la Commission Tripartite de passer à la promotion des rapatriements.

⁹ Entretiens avec différentes autorités congolaises membres de la mission tripartite de réévaluation sécuritaire des territoires de Fizi et Uvira réalisés au mois d'avril et mai 2011 à Bukavu, Uvira et Baraka, ainsi que le rapport établi par ladite mission.

¹⁰ Le gouvernement tanzanien a confirmé lors de cette rencontre le passage à la phase promotionnelle du rapatriement. Les prochaines élections présidentielles de novembre 2011 en RDC constitueraient un motif supplémentaire pour promouvoir le retour des citoyens congolais vers leurs villages d'origine et vider les camps de réfugiés en Tanzanie une fois pour toutes. Entretien avec un responsable HCR à Baraka, septembre 2011.

¹¹ Entretiens avec des membres du Gouvernorat et du Ministère provincial de l'Intérieur, Bukavu, mai 2011.

¹² Entretien avec un responsable du HCR, Uvira, avril 2011.

Burundi. Une large frange de la population congolaise, mais aussi des autorités locales, remet en effet en doute la nationalité de nombreux réfugiés Tutsi présents dans les camps au Burundi et craint des infiltrations de militaires à partir des mouvements de rapatriements. Il semble toutefois assez logique que les améliorations sécuritaires constatées par les autorités provinciales aient des implications relativement similaires sur les rapatriements provenant du Burundi que sur ceux provenant de Tanzanie. Il n'est donc pas impossible que l'on observe prochainement un plus grand activisme de la part des autorités congolaises et burundaises pour intensifier les mouvements de retour vers la RDC.

Du côté des autorités congolaises, le constat du retour de la sécurité et du succès des opérations militaires contre les FDLR prévaut. Alors que l'attention était focalisée jusqu'ici sur les opérations elles-mêmes, le gouvernement entend désormais concrétiser les succès militaires et le retour de la sécurité par la réinstallation des populations déplacées et réfugiées dans leur zone d'origine, et ce avec d'autant plus de vigueur que la sécurisation de l'est de la RDC constitue un des enjeux clés des prochaines élections présidentielles prévues pour novembre 2011. Dans un tel contexte, la question des rapatriements revêt un caractère particulièrement politique.

Bien que les intentions de retour soient quasiment inexistantes pour le moment, tant à partir de la Tanzanie que du Burundi, les évolutions récentes laissent entrevoir des changements importants dans les dynamiques de rapatriements dans les semaines et mois à venir. Un tel constat plaide en faveur d'une plus grande attention et d'une meilleure analyse des dynamiques de rapatriements passés et à venir. Comprendre les blocages et résistances aux rapatriements constitue un des points clés sur lequel une plus grande attention devrait être portée. Bien que la présente enquête n'ait pas traité de la situation dans les camps de réfugiés, certaines informations sur ces résistances ont pu être obtenues au travers des rapatriés rencontrés ainsi qu'auprès de certains acteurs ayant participé à des missions de sensibilisation et d'échanges avec les réfugiés dans les camps (autorités, HCR, CNR). La partie qui suit, qui aborde ces résistances, demanderait donc d'être approfondie par des descentes de terrain dans les camps de réfugiés afin de sonder les perceptions et les craintes des réfugiés quant au processus de rapatriement et de réinstallation.

III. PERCEPTIONS DES RÉSISTANCES AU RETOUR

Les explications de l'absence actuelle d'intentions de retour à partir du Burundi et de la Tanzanie diffèrent entre les autorités congolaises et les témoignages donnés par les rapatriés qui entretiennent souvent des contacts réguliers avec les réfugiés restés dans les camps. Ces différences de lecture entre autorités/intervenants et populations locales apparaissent importantes pour comprendre les faibles taux de rapatriements. Elles concernent essentiellement la situation économique et sécuritaire qui prévaut dans les zones de retour et mettent en exergue les défis en termes d'accès des réfugiés à des informations fiables, objectives et dignes de confiance.

Pour les autorités, les conditions de retour étant réunies dans la quasi-totalité des zones de retour des territoires de Fizi et Uvira, la principale difficulté pour les rapatriements est liée à l'attentisme que la situation d'assistance à long terme a créé dans l'esprit des réfugiés. Dans les camps, les réfugiés bénéficient en effet gratuitement de vivres, d'abris, de soins médicaux et d'accès aux infrastructures scolaires, de telle sorte qu'ils n'ont pas le besoin de travailler et qu'ils n'ont, pour nombre d'entre eux, plus travaillé depuis près de quinze ans. Les réfugiés auraient de ce fait beaucoup de difficultés à envisager le lourd labeur que leur demandera leur réinstallation en RDC, mais aussi et surtout de réintégrer une vie active normale dans leur quotidien.

La seconde résistance décrite par les autorités et d'autres intervenants (HCR et ses partenaires mais aussi d'autres acteurs de la société civile locale) tient dans les espoirs très répandus dans les camps de pouvoir bénéficier un jour de l'asile politique dans des pays-tiers, principalement aux Etats-Unis, Canada et en Europe. De tels espoirs freineraient fortement les intentions de retour des réfugiés.

Un troisième blocage proviendrait des réfugiés commerçants et des intérêts économiques que ceux-ci ont su créer au sein des camps. Tirant de substantiels profits du commerce qu'ils réalisent en important des biens de consommation dans les camps, ces commerçants n'ont pas intérêt à voir les réfugiés rentrer en RDC et contribueraient à la propagation de fausses informations sur la situation sécuritaire en RDC.

De leur côté, la lecture que font les réfugiés de la situation socio-économique et sécuritaire des zones de retour justifie, selon eux, de ne pas retourner en RDC pour le moment. Ils tirent généralement leurs informations de visites effectuées de manière informelle dans leur village ou ville d'origine afin d'évaluer eux-mêmes la situation, ou de personnes tierces ayant effectué ce genre de visites. Au premier titre des résistances opposées par les réfugiés, la précarité de la situation économique dans les zones de retour. Il s'agit là-bas d'une vie de misère et de difficultés sans fin: l'agriculture n'offre pas de réelles garanties pour un bon niveau de vie, redevenir propriétaire de terres n'est pas nécessairement évident, trouver un emploi – et donc un revenu régulier - l'est encore moins, les frais scolaires sont trop élevés pour pouvoir scolariser tous les enfants, et les soins médicaux sont eux aussi trop chers. Le problème des frais de scolarisation des enfants est systématiquement soulevé par les réfugiés qui savent que la scolarité est payante en RDC. En bref, le tableau des incitatifs aux retours sur le plan économique est plutôt sombre pour les réfugiés. La plupart des intervenants reconnaissent par ailleurs les difficiles conditions de vie sur le plan socio-économique qu'offre le territoire de Fizi en particulier, ainsi que de nombreuses zones du territoire d'Uvira.

En plus de cette situation socio-économique précaire, les conditions sécuritaires des zones de retour sont toujours perçues de manière négative par les réfugiés, malgré ce qu'en disent les autorités. Il n'est toutefois pas impossible que l'argument sécuritaire soit pris comme prétexte par les réfugiés qui craignent sans doute plus encore la précarité économique que l'insécurité. Quoi qu'il en soit, ils perçoivent la sécurité comme l'une des principales difficultés pour les retours: pour eux, les opérations militaires continuent, des groupes armés rôdent toujours ici et là, les actes de banditisme et de criminalité sont monnaie courante, les militaires sont omniprésents et pillent régulièrement les champs des populations de sorte qu'il n'est pas possible de vivre de ses récoltes. Enfin, les violences sexuelles sont toujours fortement répandues, comme en attestent les viols et pillages commis par les militaires Amani Leo en janvier à Fizi-centre. On reviendra plus loin sur le caractère inévitablement subjectif des perceptions/évaluations sécuritaires (voir chapitre II).

Certains rapatriés évoquent encore ce qu'ils perçoivent comme la mauvaise volonté de certains agents du HCR travaillant dans les camps de réfugiés, qui empêcheraient les candidats au retour de s'enregistrer sous prétexte que la situation sécuritaire n'est pas suffisamment stable pour le moment dans leur zone de retour¹³.

Enfin, des problèmes de dettes laissées au village, de règlement de dot pour un mariage contracté dans les camps et que l'on s'est convenu de régulariser une fois de retour au Congo, ou encore n'importe quel problème laissé au pays au moment du départ en exil, peut constituer un frein pour certains réfugiés qui craignent d'être plongés dans des problèmes insolubles dès leur retour. Notons encore que les témoignages donnés sur l'assistance par les rapatriés ne sont, comme nous le verrons plus loin, pas non plus très incitatifs aux retours.

¹³ Ce cas fut notamment soulevé à propos des candidats au retour dans les Hauts Plateaux de Minembwe. Ces derniers, des Banyamulenge, se sentirent discriminés par rapport aux autres candidats et eurent le sentiment qu'il s'agissait avant tout de discrimination ethnique.

Ces résistances illustrent avant tout les différences de perceptions et d'évaluation des conditions prévalant dans les zones de retour qui existent entre les différents acteurs en fonction de leur position. De telles différences attirent l'attention sur le manque de confiance des réfugiés par rapport aux discours provenant des autorités mais aussi des intervenants humanitaires. La plupart des réfugiés n'accordent de crédit qu'aux témoignages provenant de personnes relativement proches (provenant du même village) avec qui ils ont vécu dans les camps, qui sont déjà rentrés au pays et ont elles-mêmes vécu toutes les difficultés inhérentes au processus de réinstallation. En outre, ces différences de lecture témoignent de l'absence de réel processus de compréhension des motivations des réfugiés de la part des différents intervenants. Une analyse approfondie des perceptions et motivations des réfugiés restés aux camps permettrait de mieux calibrer les stratégies d'incitation aux rapatriements.

IV. DÉFIS DE LA RÉINSTALLATION

Les difficultés qu'ont pu rencontrer les rapatriés rentrés de Tanzanie vers le territoire de Fizi entre 2005 et 2008 sont essentiellement liées à leur processus de réinsertion socio-économique, sur lequel les conditions sécuritaires ont eu une influence négative dans de nombreux cas. Elles sont liées en grande partie à l'agriculture, qui constitue l'activité économique de base dans la région, et aux cycles saisonniers des cultures. Aucun rapatrié rencontré n'a fait état de graves difficultés durant le parcours de retour, entendu comme la période allant du départ du camp à l'arrivée dans la localité de réinstallation. Il s'agit donc beaucoup plus de difficultés à court et moyen termes en rapport avec la précarité économique des rapatriés et l'accès aux produits agricoles durant la première année suivant leur réinstallation.

IV. 1. Insuffisance de vivres et produits agricoles

Tous les rapatriés rencontrés sont unanimes pour affirmer que les trois mois de vivres donnés par le HCR et ses partenaires ne suffisent pas à nourrir l'ensemble de la famille entre le moment de retour et le moment où le ménage peut bénéficier de ses premières récoltes. Les rations étant calculées comme la base minimale de survie alimentaire pour une personne adulte par le Programme Alimentaire Mondial (PAM), elles ne permettent pas aux familles rapatriées de se nourrir pendant trois mois complets. Or, la plupart des produits agricoles cultivés localement ont des périodes de production relativement longues, allant de six mois à un an, voire un an et demi pour le manioc amer, qui constitue la base de l'alimentation des populations locales. Dès lors, l'assistance en vivres de trois mois ne peut permettre aux rapatriés de se nourrir jusqu'au moment où ils pourront consommer leur première récolte, même en supposant qu'ils aient pu planter directement à leur retour, ce qui n'est pas toujours le cas du fait des contraintes de la saison agricole et des difficultés d'accès aux champs. La distribution d'un kit de semences maraîchères à croissance rapide (tomates, choux, amarantes, etc.) au niveau du camp de transit en RDC, qui permet de produire des légumes endéans les trois mois, demeure en outre insuffisante pour faire face à ce problème.

Les rapatriés font dès lors inévitablement face à des difficultés sur le plan alimentaire dans les mois qui suivent leur réinstallation. Disposant rarement de moyens économiques à leur retour des camps, ils ne parviennent à se réapprovisionner en vivres qu'en vendant les quelques biens de consommation courante dont ils disposent, et qui proviennent le plus souvent des kits NFI (*Non Food Item*) reçus sous forme d'assistance à leur retour. Une autre stratégie mise en place par les rapatriés consiste à pratiquer l'agriculture sous forme de métayage: ils offrent leur main d'œuvre pour des travaux agricoles en échange d'une petite partie de la récolte sur les champs dans lesquels ils ont travaillé, sorte de *food for work* local qui est généralement le fait des populations économiquement précaires. Parfois, ils sont contraints de vivre aux crochets de la famille d'accueil dans laquelle

ils sont souvent installés aux premiers temps de leur retour, ce que cette dernière tolère difficilement. Les relations entre la famille rapatriée et la famille d'accueil ont alors tendance à se dégrader. D'autres encore vendent une partie de l'assistance reçue afin de se constituer des activités génératrices de revenus (AGR) qui pourront leur fournir un petit salaire de manière plus durable, à l'instar d'un groupe de femmes restauratrices de Fizi-centre. Certaines d'entre elles, une fois rapatriées, ont en effet vendu une partie des vivres et non vivres qu'elles avaient reçus sous forme d'assistance afin de rassembler les fonds nécessaires à lancer leur activité de restaurant qui continue jusqu'aujourd'hui.

Par ailleurs, si les rapatriés peuvent faire preuve de largesse dans la gestion de leur stock les premiers temps de leur retour, de nombreux témoignages de rapatriés ont fait état d'une promesse de renouvellement des vivres qui leur serait donnée à leur accueil au niveau du camp de transit. Beaucoup de rapatriés pensent donc que l'on viendra leur donner une nouvelle assistance de trois mois de vivres une fois que le premier stock aura été consommé. Une telle information empêche les rapatriés d'anticiper correctement les difficultés alimentaires auxquelles ils auront à faire face.

Il semble que les autorités provinciales aient tenté de négocier avec le PAM une augmentation de la période de vivres à six mois pour les rapatriés¹⁴. Mais, du fait de contraintes budgétaires, le PAM ne peut répondre positivement à une telle demande, qui supposerait d'augmenter la période d'assistance en vivres à tous les réfugiés congolais rentrant au pays et non seulement à ceux provenant de la Tanzanie et du Burundi.

La précarité dans laquelle vivent les rapatriés explique aisément pourquoi ceux-ci ont l'habitude de décrier l'assistance en vivres dont ils sont les bénéficiaires: ils ne la perçoivent simplement pas comme une aide réelle leur permettant de se réinstaller dans des conditions décentes puisqu'elle ne fait que leur éviter provisoirement l'insuffisance alimentaire, avant de les y plonger de manière certaine. Ce manque d'assistance en vivres illustre avant tout les difficultés de réinsertion économique à court et moyen termes auxquelles font face les rapatriés. Celles-ci sont à mettre en relation avec les conditions d'accès à la terre, dans un contexte où l'agriculture est la première activité économique, ou à des AGR. Mettre des champs déjà ensemencés et prêts à être récoltés à la disposition des rapatriés serait pour eux une solution idéale. Néanmoins, compte-tenu de la complexité des questions foncières dans les zones de retour, on comprend aisément qu'une telle solution puisse être particulièrement difficile à mettre en œuvre. Il faut toutefois souligner qu'une telle approche n'a jamais fait l'objet de la moindre étude de faisabilité dans le milieu, ni même d'une quelconque réflexion. Constituer des champs communautaires qui seraient exploités, contre rémunération, par des résidents en prévision de l'arrivée des rapatriés semble de prime abord être une alternative possible dans un contexte où les zones et les intentions de retour sont connues d'avance. Un tel projet demanderait d'initier des collaborations entre des ONG locales et les chefs coutumiers pour identifier les terres qui pourraient être l'objet d'une telle mise en valeur. Les ONG locales impliquées, en partenariat avec le HCR ou d'autres agences, s'assureraient que les produits de ces champs parviennent bien aux rapatriés et rémunéreraient les travailleurs résidents qui exploiteraient les champs.

IV. 2. Insécurité foncière

La récupération des champs et des parcelles abandonnés par les rapatriés au moment de leur départ est souvent problématique: lorsqu'elles n'ont pas été simplement vendues par autrui, les résidents occupent et exploitent ces terres et ne se montrent pas toujours très enclins à les remettre à qui de droit, surtout lorsque les produits des travaux agricoles n'ont pas encore été récoltés. Les conflits fonciers liés aux rapatriements sont

donc nombreux et fréquents. Les rapatriés doivent souvent amorcer des démarches auprès des chefs coutumiers, soit pour récupérer leurs terres, soit pour se voir attribuer d'autres espaces souvent moins fertiles.

Ils peuvent aussi recourir aux Comités de Médiation et de Conciliation (CMC) mis en place par l'ONG locale Arche d'Alliance dans le cadre d'un partenariat avec le HCR, qui s'occupent notamment des conflits fonciers entre résidents et rapatriés. Cela suppose toutefois que le CMC se situe à une distance suffisamment proche. Aussi la récupération des champs (ou l'accès à de nouvelles terres) peut-elle prendre un certain temps, par exemple lorsque le rapatrié et la personne exploitant le champ s'accordent pour que la remise du champ se fasse après la récolte (généralement une période d'une année lorsque l'on a planté du manioc, trois mois lorsqu'il s'agit de maïs), ou encore lorsque l'occupant refuse simplement de quitter la terre qu'il exploite. Elle est d'autant plus compliquée lorsque la terre a été vendue par un chef coutumier. Par prudence, les réfugiés ont souvent l'habitude de faire plusieurs allers-retours entre le camp et leur village de retour afin de régler ces problèmes de récupération des terres avant de venir se réinstaller.

D'autres aspects ont une influence non négligeable sur les dynamiques de récupération des terres par les rapatriés, en particulier le mode de gestion traditionnelle des terres qui prévaut dans les campagnes congolaises. Dans les coutumes locales, les terres arables ne peuvent être laissées à l'abandon par les cultivateurs qui les ont reçues de leur chef coutumier (généralement le chef de localité ou chef de village). Une fois abandonnées, les terres peuvent être données à d'autres paysans pour être exploitées. Une telle conception implique que la terre n'appartient pas aux personnes qui la travaillent mais plutôt à l'ensemble de la communauté, pour laquelle le chef coutumier est le dépositaire. Ce dernier a la responsabilité de s'assurer que ses administrés bénéficient tous d'un accès équitable aux terres cultivables. Dès lors, les terres des personnes parties en exil pendant cinq, dix ou quinze ans ont nécessairement été l'objet d'une réallocation ou d'une réappropriation par d'autres cultivateurs, souvent des membres de la famille ou des voisins, mais parfois aussi des personnes déplacées ayant fui à leur tour l'insécurité dans leur propre village, à l'exemple du village de Kalingi dans les Hauts Plateaux de Minembwe, où des éleveurs Banyamulenge originaires de Kamombo et Milimba sont venus s'installer dans les parcelles et les champs des agriculteurs Bembe qui ont fui en Tanzanie, et n'ont plus l'intention de retourner dans leur village d'origine.

La pratique en vigueur localement veut que l'on privilégie des arrangements à l'amiable entre anciens et nouveaux occupants lorsque rentrent les rapatriés. Ces arrangements se font entre les intéressés eux-mêmes ou avec l'intervention du chef coutumier si nécessaire. Les possibilités varient: soit le résident rend, avant ou après la période de récolte, toutes les terres que le rapatrié occupait avant son départ, ce qui est généralement difficilement accepté par le résident, soit les terres sont partagées entre l'ancien et le nouvel occupant, soit on relocalise simplement la personne rapatriée sur d'autres espaces cultivables.

Ces arrangements à l'amiable, s'ils sont porteurs d'une certaine stabilité au niveau local, ne vont toutefois pas toujours de soi. Des témoignages de rapatriés ayant préféré abandonner leurs champs du fait d'intimidations ou de menaces de sorcellerie proférées par les nouveaux occupants nous ont été transmis à plusieurs reprises. Les cas de refus de libérer les terres de la part des nouveaux occupants sont fréquents et aucune mesure contraignante n'existe dans les procédures d'arrangements locaux en vigueur, de sorte que les garanties de ne pas tomber dans la loi du plus fort sont assez faibles.

Par ailleurs, l'intervention des chefs coutumiers complique parfois davantage encore la situation, ces derniers étant très souvent directement impliqués dans les conflits fonciers opposant les résidents aux rapatriés. Il arrive en effet que certains chefs coutumiers vendent des terres ou des parcelles inoccupées à plusieurs personnes en

même temps, engendrant inévitablement des conflits fonciers entre les différents acquéreurs. Dans ce cadre, les biens fonciers abandonnés par les réfugiés ont pu constituer une ressource lucrative pour certains chefs, qui se montrent dès lors peu enclins à intervenir en faveur des rapatriés lorsque ceux-ci reviennent réclamer leurs terres.

En outre, les autorités locales (postes d'encadrement, territoires, province) ont souvent tendance à minimiser l'importance de ces conflits. Ils seraient selon elles tous facilement résolus au niveau des chefs coutumiers ou au niveau des CMC. Pourtant, elles se montrent parfois elles-mêmes incapables de se référer à un même corpus de règles utilisé pour le règlement des conflits fonciers. Interviewés séparément, les services d'élevage et agriculture d'un poste d'encadrement nous ont ainsi affirmé exactement l'inverse de ce qu'a pu nous dire par la suite le chef de poste quant aux principes en vigueur pour régler ces conflits. Un tel manque de clarté au niveau des autorités locales pose un réel problème pour la gestion de cette question.

Enfin, le décalage qui existe entre les prescrits de la loi foncière et la réalité de leur mise en œuvre sur terrain crée un phénomène d'insécurité foncière structurelle pour les cultivateurs, à la fois rapatriés et résidents. La loi foncière stipule en effet que seuls sont reconnus comme officiellement propriétaires les personnes possédant des titres fonciers remis en bonne et due forme par les services fonciers et du cadastre compétents, situés au niveau des différents territoires. Or, les agriculteurs possèdent rarement de tels titres fonciers pour les terres qu'ils cultivent, et ce pour des raisons simples. Premièrement, ils ignorent très souvent les prescrits de la loi foncière et pensent que le fait d'avoir hérité leurs terres de leurs parents ainsi que la garantie de leur chef coutumier leur suffisent à se revendiquer propriétaires. Deuxièmement, même lorsqu'ils connaissent les prescrits de la loi, les agriculteurs éprouvent bien des difficultés à honorer les démarches administratives nécessaires à l'obtention de tels documents, en termes de coûts financiers mais aussi de distance à parcourir. Il faut en effet parfois plusieurs jours de marche pour parvenir jusqu'aux services du territoire. Pour ces raisons, les paysans se trouvent dans une situation structurelle d'insécurité foncière puisqu'ils peuvent se voir chasser du jour au lendemain par un grand propriétaire qui aura fait l'acquisition de vastes concessions auprès du chef coutumier et aura obtenu les documents fonciers auprès des services compétents. Nous verrons dans le chapitre sur les tensions locales que de nombreux cas de ce type existent dans la plaine de la Ruzizi, en territoire d'Uvira.

Toujours sur le plan juridique, l'existence d'un protocole régional ratifié par le gouvernement de la RDC dans le cadre du Pacte pour la Paix et la Stabilité dans la Région des Grands Lacs¹⁵ reconnaît quant à lui la nécessité d'établir des modalités pratiques de récupération des biens simplifiées, basées sur des principes coutumiers et non exclusivement sur la possession de titres fonciers. Ainsi, le recours à des témoignages de bonne foi sur l'occupation passée des terres est-il reconnu par le Protocole comme suffisant pour que les personnes rapatriées puissent récupérer leurs terres, ce qui correspond en partie aux pratiques locales en vigueur. Il faut noter que ces dispositions innovantes relatives au Protocole de récupération des biens des rapatriés ne sont pas reprises de manière explicite dans les accords tripartites, qui ne mentionnent que les lois nationales en vigueur. Quoi qu'il en soit, et bien qu'il ait été signé par les autorités congolaises, le contenu du Protocole n'a pas d'application sur terrain: les arrangements à l'amiable sur les questions foncières ne se réfèrent aucunement au Protocole, que les autorités locales ignorent d'ailleurs largement. Ils correspondent davantage à une sorte de bricolage mis en œuvre par les acteurs locaux pour trouver des solutions aux problèmes qui se posent à leur niveau et non à une stratégie planifiée de la part des autorités. Ils ne font pas non plus référence à d'éventuelles procédures législatives spécifiques élaborées par les autorités et qui impliqueraient les autorités coutumières

¹⁵ Conférence Internationale pour la Région des Grands Lacs, *Protocole sur les Droits de Propriété pour les Personnes de Retour*, 30 novembre 2006, disponible sur www.icrgl.org. Voir aussi à ce propos, Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre et International Refugee Rights Initiative, *Le Pacte des Grands Lacs et les droits des personnes déplacées. Guide pour la société civile*, septembre 2008.

locales. Ces arrangements peuvent dès lors contredire les prescrits du Protocole, particulièrement lorsque se pose la question de l'accès à la terre et du droit de propriété des femmes rapatriées veuves ou isolées. Dans la coutume locale en effet, aucun droit foncier n'est reconnu à ces dernières, de sorte que le chef coutumier ne donnera jamais de terres cultivables à exploiter à une femme seule. Une femme rapatriée n'aura d'autre recours que de pratiquer le métayage ou, ce qui revient au même, cultiver des champs appartenant à sa famille (généralement ses frères) en échange d'une partie des récoltes.

Les discours tenus par les services fonciers locaux vont également dans ce sens et stigmatisent le fait que les populations ne possèdent pas de titres fonciers pour les terrains qu'elles occupent et qu'elles peuvent dès lors se voir chasser à tout moment de ces terres. L'exemple du lotissement de Mwandiga 3, dans la périphérie de Baraka (territoire de Fizi) est révélateur à cet égard. Un lotissement de 150 hectares avait été réservé pour les rapatriés de Tanzanie ne voulant pas se réinstaller dans leurs villages d'origine afin de donner à chaque famille une parcelle sur laquelle ils pourraient construire une maison (le plus souvent grâce à l'assistance en abri offert par les partenaires du HCR ou d'autres intervenants, notamment ADRA¹⁶ et PMU¹⁷). Les quelques centaines de ménages installés depuis 2007 à Mwandiga 3 ne possèdent pour la plupart qu'une simple demande de terres qu'ils ont pu acquérir pour \$10 auprès des services fonciers, mais n'ont pour aucun d'entre eux de titres fonciers leur garantissant la propriété officielle de leur parcelle. Les services fonciers demanderaient \$60 par parcelle pour délivrer ces titres, un coût totalement prohibitif pour de simples paysans. La CNR et le HCR ont déjà été saisis du problème et le HCR a mis en place avec son partenaire local Arche d'Alliance un projet d'obtention des titres fonciers pour les 675 rapatriés vulnérables ayant obtenu une parcelle avec abri en 2010 et 2011. En outre, les personnes qui ont bénéficié des parcelles de Mwandiga 3 rencontrent d'importantes difficultés d'accès aux champs, les chefs coutumiers des villages voisins refusant de leur céder des terres à cultiver étant donné que la création de Mwandiga 3 s'est réalisée aux dépens de leur autorité coutumière. Les habitants de Mwandiga 3 sont donc obligés de parcourir plusieurs kilomètres pour pouvoir louer des terres sur une base pluriannuelle. De manière générale, les rapatriés qui décident de ne pas retourner dans leur village d'origine rencontrent de plus grandes difficultés d'accès aux terres cultivables.

Pour les rapatriés, l'insécurité foncière signifie notamment que, ne disposant d'aucun titre de propriété officiel pour les terres qu'ils occupaient avant leur départ, ils n'ont légalement aucun droit à revendiquer les terres qu'ils ont abandonnées. Une telle situation retire tous recours possibles devant les juridictions compétentes par les rapatriés en cas de conflit foncier. Les rapatriés n'ont donc souvent pas d'autre choix que de trouver un arrangement à l'amiable avec les résidents et leur chef coutumier dans l'espoir de pouvoir bénéficier de nouvelles terres. Or, les rapatriés ne sont pas nécessairement en position de force pour obtenir des arrangements qui aillent à leur avantage au moment de leur retour.

IV. 3. Accès aux services sociaux

Du fait de la précarité prévalant dans le milieu, les ménages rapatriés éprouvent d'importantes difficultés à payer les frais de scolarisation de leurs enfants. Bien que les écoles ayant un partenariat avec l'organisation locale AIDES (partenaire du HCR) soient censées garantir aux enfants rapatriés la gratuité des frais scolaires la première d'année d'inscription, cette recommandation n'est pas toujours respectée par les écoles. De nombreux professeurs non « mécanisés », c'est-à-dire qui ne sont pas encore nommés et ne sont donc pas payés par l'Etat, exigent en effet des enfants le paiement de primes en plus des frais d'inscription scolaire. La scolarisation implique notamment d'autres coûts que les frais d'inscription (fournitures scolaires, uniformes, etc.) que les

¹⁶ Adventist Development and Relief Agency
¹⁷ Mission de Développement Pentecôtiste

parents peinent à prendre en charge. Selon de nombreux témoignages, la stratégie est alors de privilégier la scolarisation des garçons au détriment de celle des filles. Certains témoignages ont été jusqu'à fustiger la détresse sociale des filles rapatriées non scolarisées qui sont plus fortement sujettes aux risques de grossesses et de mariages précoces, voire même de prostitution dans les carrés miniers de Mukera ou Misisi, que leurs camarades scolarisées.

Il en va de même du paiement des frais médicaux par les rapatriés. Bien que ces frais soient pris en charge pour une période de six mois dans certains hôpitaux assistés par le HCR (via son partenaire IMC), certains rapatriés rencontrent, au-delà de cette période, des difficultés à payer les factures de soins. Ils n'ont alors d'autre recours que de laisser des biens en gage (tels que des ustensiles de cuisine), voire de fuir, ce dont plusieurs infirmiers ont pu témoigner. En outre, tous les hôpitaux ne prennent pas gratuitement en charge les rapatriés pour une période de six mois : les rapatriés n'ont pas toujours la possibilité de se rendre dans les hôpitaux ou centres de santé qui leur offrent la gratuité des soins étant donné les longues distances à parcourir.

IV. 4. Affrontements armés

Les difficultés d'ordre socio-économique éprouvées par les rapatriés ne sont pas sans lien avec la situation sécuritaire dans la zone. En effet, les territoires de Fizi et d'Uvira ont tous deux été fortement touchés par les opérations militaires initiées début 2009 contre le groupe rebelle rwandais des FDLR. Ces derniers étaient fortement implantés, en 2008-09, sur l'ensemble des deux territoires, et en particulier dans le territoire de Fizi. Les réfugiés rentrés avant le lancement de ces opérations ont été frappés de plein fouet par le fort regain d'insécurité dû aux affrontements et aux actions de représailles qui ont très souvent ciblé les civils. Dans les deux territoires, le nombre de déplacés internes est passé de 35 160 fin 2009 à 122 884 fin 2010. Selon OCHA, ces déplacés retournent progressivement dans leur village. Comme les résidents, les rapatriés ont été victimes des violences et pillages de leurs maisons et de leurs récoltes et ont pu être contraints de fuir à nouveau, voire de retourner en exil. Cela a été notamment le cas en novembre 2009 à Baraka lors d'affrontements entre le groupe Yakutumba et la 12^e Brigade Intégrée, en avril 2010 à Kananda et Fizi-centre lors d'affrontements entre le groupe armé Yakutumba et les militaires d'Amani Leo. Ceci s'est reproduit en janvier 2011 lorsque Fizi-centre a été le théâtre de pillages et de viols massifs commis à l'encontre des civils par les militaires d'Amani Leo en représailles de l'assassinat d'un militaire par un groupe de civils. De manière plus générale, de nombreux témoignages de la part de rapatriés et de résidents ont fait état des pillages réguliers des récoltes commis par les militaires congolais et leurs femmes. En conséquence des violences et pillages, de nombreux rapatriés du territoire de Fizi ont à nouveau perdu une bonne partie de – ou tout – ce qu'ils possédaient et se retrouvent dans la même situation de précarité que celle dans laquelle ils se trouvaient au moment de leur retour, voire pire encore. Nombre d'entre eux regrettent dès lors amèrement d'être revenus en RDC et se disent prêts à regagner les camps de réfugiés à la première occasion (si ce n'est pas déjà le cas).

De nombreux témoignages font également état d'une paranoïa sécuritaire qui serait plus fortement développée chez les rapatriés que chez les résidents, probablement du fait d'un traumatisme lié à l'exil. Les rapatriés se montreraient ainsi plus instables et plus réactifs aux cas d'insécurité que leurs compatriotes résidents. Les résidents ont donc coutume de dire des rapatriés qu'ils fuient au moindre crépitement, et ceci systématiquement vers la direction du lac dans l'objectif de retourner en Tanzanie. L'instabilité des rapatriés se traduirait notamment dans la culture de petites plutôt que grandes surfaces, dans l'optique de ne pas avoir à sacrifier d'importants investissements en cas de fuite ou de pillages. Il n'est toutefois pas impossible que de tels témoignages, provenant essentiellement de résidents, soient plus liés à des préjugés sur les rapatriés. Ces derniers sont en effet souvent perçus et décrits par les résidents comme des lâches qui ont préféré fuir devant

l'ennemi plutôt que de rester au pays. En outre, les résidents jalourent souvent l'assistance dont les rapatriés ont bénéficié alors qu'eux-mêmes se trouvent aussi très souvent dans des conditions difficiles. Ils ont donc le sentiment que les fuyards sont récompensés alors que ceux qui ont enduré l'insécurité ne bénéficient d'aucune reconnaissance.

Les différentes difficultés rencontrées par les rapatriés illustrent les défis de réintégration socio-économique à court et moyen termes. Différents types de vulnérabilité les frappent sur les plans alimentaire, économique, foncier mais aussi scolaire et médical. Dans certains cas, ces difficultés touchent autant les résidents que les rapatriés, ce qui ne signifie nullement que les rapatriés ne sont pas victimes de difficultés spécifiques en matière de réinsertion. C'est notamment le cas sur le plan foncier, et donc, par ricochet, sur les plans alimentaire et économique. Ces difficultés de réinsertion attestent non seulement de l'importance d'un accès rapide à des terres cultivables et fertiles mais aussi de celle de la mise à disposition de champs déjà cultivés. La mise en place d'activités génératrices de revenus permettrait elle aussi aux rapatriés de pouvoir se prendre en charge plus complètement. L'optique humanitaire qui demeure encore aujourd'hui celle de l'assistance aux rapatriés ne priorise pas, comme nous allons le voir dans la partie suivante, ce type d'activités de réintégration socio-économique mais privilégie plutôt une assistance en vivres et NFI à court terme. Or c'est surtout dans le moyen terme, dans un horizon d'une année ou d'une année et demi, que les problèmes de réinsertion économique se posent pour les rapatriés, étant donné leur dépendance aux cycles saisonniers pour les activités agricoles qui constituent la première activité économique de la zone.

II. Stratégies de Réponse

La réponse apportée au rapatriement et à la réintégration des réfugiés est le fait d'une multitude d'intervenants aux intérêts, profils, mandats et logiques institutionnelles différents, couvrant des secteurs d'intervention variés. De la distribution de kits vivres et NFI à la réhabilitation d'infrastructures scolaires, en passant par des émissions radio de sensibilisation à la cohabitation pacifique et des projets de médiation entre résidents et rapatriés, elle dépend encore de contraintes budgétaires, logistiques et sécuritaires qui évoluent avec le contexte local et les priorités des bailleurs de fonds internationaux.

Si les fondements de cette assistance reposent sur une conception largement humanitaire des rapatriements, depuis 2007 elle évolue vers une approche communautaire laissant une plus grande place à des projets intégrateurs à caractère socio-économique. Alors que l'assistance est avant tout le fait d'intervenants humanitaires, sa mise en place et ses modes opératoires sont définis en amont au cours de négociations plus politiques entre les autorités du pays d'accueil et du pays hôte, facilitées par le HCR. Les négociations aboutissent à la mise en place d'un montage juridico-politique complexe fait d'accords tripartites, de commissions tripartites et de comités techniques tripartites, qui constituent le cadre légal de la réponse mise en place par les acteurs humanitaires.

I. CADRE LÉGAL ET POLITIQUE

I.1. Accords Tripartites

Bien que le gouvernement de la RDC ait ratifié de nombreux textes juridiques garantissant la protection et l'assistance aux personnes déplacées au niveau régional¹⁸, et se soit engagé à intégrer ces normes juridiques dans l'architecture juridique au niveau national, ce sont les accords tripartites signés par le HCR et les gouvernements du pays hôte et de la RDC qui constituent le fondement juridique et politique principal de la stratégie de rapatriements volontaires facilitée par le HCR. Ces documents d'une dizaine de pages définissent le cadre légal des rapatriements volontaires ainsi que les différents principes à respecter pour les rapatriements, tels que le droit au retour pour les réfugiés, le caractère volontaire, progressif (prioritairement dans les zones sécurisées et accessibles) et ordonné des rapatriements, les conditions de dignité et de sécurité nécessaires aux rapatriements, l'accès à l'information afin que les réfugiés puissent décider de leur retour en toute connaissance de cause, la préservation de l'unité familiale, etc.

Leur préambule se réfère à l'ensemble des textes internationaux ratifiés par les gouvernements en matière de droits humains, de protection des droits des personnes déplacées/réfugiés mais aussi aux différents accords de paix congolais. À titre d'exemple, l'accord tripartite signé avec le Burundi fait référence à: la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, la Convention de Genève de 1951 et la Convention de l'OUA de 1969 pour leurs articles concernant les rapatriements volontaires, les Statuts du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés de 1950, mais aussi à l'accord de cessez-le-feu de Lusaka de 1999, aux résolutions du Dialogue Inter-Congolais de 2002 et de l'Accord Global et Inclusif de 2003, aux résolutions de la Déclaration de Dar-es-Salaam de 2004 sur la Paix, la Sécurité, la Démocratie et le Développement dans la Région des Grands Lacs, aux engagements du Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement dans la Région des Grands Lacs de Nairobi (2006), et enfin aux engagements du Communiqué Conjoint de Nairobi signé entre les

¹⁸

Voir les protocoles sur les déplacés du Pacte pour la Sécurité et la Stabilité dans la Région des Grands Lacs, ratifiés en 2006 par la RDC.

gouvernements congolais et rwandais en 2007 ainsi qu'à l'Acte d'Engagement de la Conférence de Goma de janvier 2008.

Les accords définissent les obligations et responsabilités de chacune des parties, à savoir le gouvernement hôte (dans ce cas le Burundi ou la Tanzanie), le gouvernement de la RDC et le HCR. Ils instituent une Commission Tripartite qui rassemble les autorités de chacune des parties ainsi qu'un Groupe de Travail Technique. Ils sont précisés par la suite par des modalités pratiques concrétisant les aspects opérationnels des rapatriements (procédures opérationnelles standards, formalités frontalières, transport, rapatriement des biens, délivrance de certificats/documents d'état civil, formalités médicales, etc.).

I.2. Mise en œuvre et tensions politiques

En tant que signataires des accords tripartites, les autorités nationales et provinciales participent à toutes les réunions et missions effectuées dans le cadre des commissions tripartites et des Groupes de Travail Techniques. La Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR), établie en 2002, constitue l'organe technique en charge des questions relatives aux déplacés, retournés, réfugiés et rapatriés sur le sol congolais pour le compte des autorités nationales et provinciales. Son antenne du Sud-Kivu a été installée en 2005 à Bukavu et dispose de bureaux de terrain à Uvira et Baraka. Des représentants de différents ministères provinciaux (Intérieur et Affaires Sociales, par exemple) sont inclus en son sein, ainsi que des représentants de la DGM (Direction Générale des Migrations). Elle fait le suivi de toutes les questions liées aux rapatriements, représente les autorités dans les commissions tripartites et collabore étroitement avec le HCR. Elle participe à l'accueil des convois de réfugiés et aux différentes missions *go and see* et *come and tell* organisées par le HCR. Son coordinateur est l'ancien Administrateur du Territoire de Fizi (qui a pu à ce titre développer une longue expérience en matière de gestion de populations réfugiées, Fizi ayant accueilli des vagues massives de réfugiés burundais et rwandais en 1993 et 1994). Souffrant d'un manque de moyens, la CNR ne gère toutefois aucun projet de réinsertion des rapatriés. Son rôle se limite essentiellement au suivi de l'évolution des rapatriements et à celui d'organe technique agissant pour le compte du gouvernement. Sur le terrain, elle est beaucoup moins visible que le HCR et ses partenaires et a des contacts limités avec les rapatriés eux-mêmes.

Outre la CNR, c'est le STAREC, le Programme de Stabilisation et de Reconstruction pour l'Est de la RDC, qui est appelé à jouer prochainement un rôle de premier plan dans la gestion de la réintégration des rapatriés au Sud-Kivu. Le STAREC est un programme national qui couvre sept provinces/zones de l'est de la RDC à savoir les Nord et Sud-Kivu, le Maniema, l'Ituri, les Hauts et Bas Uélé et le Tanganyika (nord du Katanga). Il fait suite au Programme Amani qui avait été lui-même initié avec la Conférence de Goma de janvier 2008 et avait abouti à la conclusion d'un accord de paix entre le gouvernement et les différents groupes armés du Nord et Sud-Kivu. Alors que le Programme Amani se focalisait sur la sécurité et l'intégration des groupes armés congolais au sein de l'armée nationale, le STAREC est orienté vers des objectifs de restauration de l'autorité étatique, de relance économique et de résolution durable des conflits. Le STAREC est divisé en trois composantes: la composante sécuritaire axée sur les FARDC, la police et le renforcement de la présence étatique dans les zones anciennement sous contrôle de groupes armés ; la composante relance économique axée sur des projets d'infrastructures et de réhabilitation ; et la composante humanitaire et sociale axée sur l'aide à la réinsertion des rapatriés et déplacés, la protection des populations civiles, la lutte contre les violences sexuelles et la promotion du genre. Au niveau provincial, le STAREC dépend directement du gouverneur, du vice-gouverneur et du ministre du plan et collabore avec l'Unité d'Appui à la Stabilisation de la MONUSCO. Il constitue la nouvelle approche gouvernementale pour l'est de la RDC, dans laquelle tous les intervenants extérieurs doivent désormais s'inscrire. Il promeut une phase transitoire de sortie de l'urgence pour s'orienter vers des actions plus

durables du type « relèvement précoce ». Au Sud-Kivu, il est totalement intégré au Plan d'Action Prioritaire développé par le gouvernement provincial avec l'appui du PNUD pour la période 2011-2015.

C'est dans le cadre du STAREC que doivent être établis au Sud-Kivu, courant 2011, les Comités Locaux Permanents de Conciliation (CLPC), structures qui existent déjà au Nord-Kivu depuis 2010. Établis au niveau de chaque groupement¹⁹ de la province, les CLPC sont des noyaux d'une quinzaine de membres qui constituent de véritables relais locaux du programme STAREC. Ils visent à résoudre pacifiquement les différents conflits locaux, et notamment ceux liés à l'intégration des rapatriés dans leur milieu d'origine, ainsi qu'à identifier les différents problèmes freinant la stabilisation et la restauration de l'autorité étatique au niveau local. Les CLPC sont présidés par le chef de groupement et incluent des notables et membres de la société civile locale issus des différentes communautés et bénéficiant d'une certaine confiance et légitimité au niveau des populations locales.

Dans l'objectif de constituer ces comités dans les territoires de Fizi et d'Uvira, le gouverneur a demandé en octobre 2010 aux antennes locales de la CNR d'appuyer les groupements dans l'élaboration des listes des membres des différents CLPC. Effectué de manière précipitée et sans réelle concertation entre les différentes communautés de chaque groupement, l'établissement de ces listes a suscité de nombreux conflits entre les notables des différentes communautés. Ce problème s'est posé de manière aiguë pour le groupement de Bijombo et l'ensemble des groupements de la chefferie de la plaine de la Ruzizi. Au sein de ces entités, le pouvoir coutumier fait depuis longtemps l'objet de profondes contestations et divisions entre les communautés Banyamulenge et Bavira pour le groupement de Bijombo et entre les communautés Bafuliru et Barundi pour la plaine de la Ruzizi. Ces tensions ont eu des implications directes sur le processus d'établissement des CLPC: les Banyamulenge ont rejeté la liste de membres établie pour Bijombo et les Barundi ont contesté les listes établies pour les groupements de la Plaine, ces deux communautés ayant été largement exclues du processus de sélection des membres et se sentant trop faiblement ou mal représentées au sein des listes initiales. Les tensions communautaires autour de la gestion du pouvoir coutumier dans ces entités constituent de réelles bombes à retardement pour la cohabitation pacifique entre communautés des deux territoires. Les répercussions qu'elles ont sur la mise en place des CLPC illustrent l'impact qu'elles pourraient avoir sur la bonne réintégration des rapatriés issus des différentes communautés²⁰. Le gouverneur lui-même a renvoyé les listes au niveau de chaque territoire afin de les revoir dans l'optique d'une plus grande exhaustivité. De nouvelles listes, plus consensuelles, auraient été renvoyées au niveau de la province.

En outre, la mise en place de ces CLPC demeure actuellement bloquée, apparemment pour des raisons de lenteur administrative et financière liées au STAREC. D'une part, les arrêtés provinciaux portant création des CLPC et nomination de leurs membres demeurent toujours en discussion au niveau du gouvernement provincial au début du mois de mai 2011. D'autre part, il semblerait que les financements promis par les partenaires ne soient pas encore arrivés au niveau de la province, de sorte que le gouverneur tarde à signer lesdits arrêtés provinciaux. Il craindrait que la publication de ces arrêtés ne sème la confusion au niveau des membres des CLPC dans le cas où les financements nécessaires à leur fonctionnement ne suivraient pas. D'après certains témoignages, les \$400 prévus mensuellement pour le fonctionnement des CLPC auraient aussi eu une incidence sur les conflits liés à l'établissement des listes de membres, chaque notable voulant bénéficier d'une part des fonds.

¹⁹ Le groupement est l'entité administrative située entre la localité et la collectivité. Les chefs de localité rendent ainsi compte au chef de groupement et les chefs de groupement rendent compte à leur chef de collectivité (chefferie ou secteur).

²⁰ Le troisième chapitre du rapport approfondit ces tensions locales et leur incidence sur les rapatriements.

Un autre point de débat qui anime les autorités et les notables locaux est celui de la vérification de la nationalité des réfugiés rentrant du Burundi. Les populations et autorités locales craignent en effet que des « infiltrés Tutsi » (comprendre des militaires se faisant passer pour des civils) profitent du rapatriement des Congolais Banyamulenge réfugiés au Burundi pour s'installer dans les territoires de Fizi et d'Uvira. Les autorités ont dès lors fortement insisté au niveau de la commission tripartite pour que soit mis en place un mécanisme de vérification de la nationalité de chaque rapatrié, auquel les autorités coutumières locales devraient être associées. Les CLPC auraient donc dû ou pu jouer ce rôle. Toutefois, la définition des procédures de vérification n'a rien d'aisé et le HCR s'est montré très réticent à cette idée, craignant que les rapatriements se réalisent désormais sur une base arbitraire. L'idée est que les chefs coutumiers (de groupement et de localité) aient accès aux listes de rapatriés et puissent identifier chacun d'entre eux. Les chefs coutumiers ont exprimé le souhait de descendre dans les camps afin de pouvoir identifier directement chaque réfugié, bien que ce travail soit particulièrement laborieux, pour ne pas dire irréaliste. La question a donc été tranchée autrement: il n'y a pas de comité de vérification spécifiquement établi associant les chefs coutumiers, mais les agents de la Direction Générale de la Migration (DGM) continuent de faire leur travail d'enregistrement et de contrôle au niveau des centres de transit. Le discours des autorités demeure toutefois ambigu sur la manière de traiter les vérifications: certains responsables de la CNR continuent d'affirmer qu'un travail de vérification spécifique associant les chefs coutumiers est réalisé dans le cas où la nationalité de certains paraîtrait douteuse, mais reconnaissant en même temps qu'aucun cas ne s'est encore produit jusque-là. Le flou demeure donc et il n'est pas impossible que la question rebondisse avec la mise en place des CLPC. Ces suspicions sont à mettre en rapport avec les fréquentes remises en cause de la nationalité des Banyamulenge qui ont cours dans la région et qui continuent de constituer un facteur de tensions entre communautés dans le Sud-Kivu.

L'absence des CLPC, malgré le rôle clé qu'ils sont supposés jouer, n'a pas empêché la poursuite des rapatriements à partir du Burundi au mois d'octobre 2010. Le rôle qu'ils doivent assurer dans le cadre de la réintégration des rapatriés est rempli depuis plusieurs années par les Comités de Médiation et de Conciliation (CMC), mis en place par l'ONG congolaise Arche d'Alliance en partenariat avec le HCR. Les CMC résolvent les conflits civils (fonciers) entre résidents et rapatriés à travers des processus de médiation. Ils sont toutefois appelés à être remplacés par les CLPC, ce qui illustre le plus grand rôle que les autorités sont appelées à jouer en lieu et place des partenaires locaux du HCR. Toutefois, la mise en place des CLPC semble problématique à bien des égards et il n'est pas impossible que leur fonctionnement sera miné par des conflits internes liés aux tensions entre communautés prévalant dans le milieu.

II. ASSISTANCE HUMANITAIRE, ENTRE URGENCE ET DÉVELOPPEMENT

Le HCR est sans conteste l'acteur central de la réponse apportée au problème des rapatriements. Il enregistre les volontaires au rapatriement dans les camps, organise le transport des rapatriés et veille à ce qu'ils soient acheminés dans de bonnes conditions jusqu'à leur zone de retour (ou à proximité dans le cas de zones inaccessibles). Il veille à la protection des rapatriés et assure la coordination des différents acteurs intervenant dans les rapatriements. Le HCR établit aussi les profils des zones de retour, à partir desquels il est décidé si les zones remplissent les conditions nécessaires aux rapatriements, et qui sont communiqués aux autres intervenants et aux réfugiés. Ces profils reprennent des informations sur la situation sécuritaire dans la zone de retour, les conditions d'accessibilité, et l'état de ses infrastructures socio-économiques et sanitaires.

L'approche promue par le HCR est multisectorielle et basée sur des principes humanitaires et de protection prévalant essentiellement dans des situations d'urgence. Pour exécuter son programme d'assistance et de réintégration des rapatriés dans les territoires de Fizi et d'Uvira, le HCR dispose de cinq partenaires exécutant

des projets qu'il finance lui-même directement. Ces partenaires bénéficient notamment d'un appui institutionnel du HCR (au moins pour les ONG locales), et interviennent chacun dans un secteur spécifique²¹. Si les distributions en vivres et non vivres réalisées dans le centre de transit sont tout à fait similaires à n'importe quel type d'intervention humanitaire réalisée dans un contexte d'urgence²², les autres aspects de l'intervention du HCR et de ses partenaires constituent des stratégies plus spécifiques visant à répondre aux besoins particuliers des situations de rapatriement.

II.1. Centres de transit

L'organisation congolaise AIDES gère plusieurs tâches dans le cadre de son partenariat avec le HCR. Sa mission première est d'accueillir et d'offrir une assistance morale aux rapatriés dans les centres de transit, mais aussi aux réfugiés burundais rentrant dans leur pays, les centres accueillant à la fois les mouvements *in* et *out*. À ce titre, AIDES gère les centres de transit de Mushimbakye (Baraka, capacité de 700 personnes), Kavimvira (Uvira) et Kivovo (Uvira-port). Les rapatriés passent entre 2 et 48 heures dans le centre de transit, en fonction de leur zone de retour et de l'organisation logistique des convois pour les y amener. Le second objectif d'AIDES est de réaliser un *screening social* de chaque rapatrié, qui permettra de déterminer le degré de vulnérabilité de chacun d'entre eux afin de les classer entre non vulnérables, vulnérables et extrêmement vulnérables²³. Les critères de vulnérabilité sont issus des standards du HCR et incluent des vulnérabilités dynamiques (femmes enceintes par exemple) et statiques (handicapés, vieillards, etc.). Les principales catégories de personnes vulnérables sont les femmes chefs de ménage, les enfants chefs de ménages, les personnes handicapées, les personnes âgées et les malades chroniques (diabète, lèpre, etc.). L'enregistrement des personnes vulnérables permet à AIDES de constituer une base de données de ces personnes avec leur site de retour. AIDES pourra ensuite faire le suivi de l'intégration de ces personnes à besoins spécifiques sur terrain et de référer les éventuels besoins à d'autres intervenants. La base de données demeure toutefois la propriété du HCR.

Depuis 2006, AIDES a ainsi enregistré quelques 3 200 rapatriés vulnérables pour le territoire de Fizi, contre approximativement 850 pour le territoire d'Uvira. Le suivi de ces personnes est généralement assuré par AIDES pour une période de six mois, après quoi AIDES et le HCR estiment que la personne est réintégrée dans son milieu et capable de se prendre en charge elle-même. Cette période peut être étendue pour certains cas, mais le mandat du HCR demeurant humanitaire et d'urgence, ce n'est pas à ses partenaires de faire un suivi de la réintégration au long terme des rapatriés.

²¹ AIDES (Action et Intervention pour le Développement et l'Encadrement Social, RDC): Vulnérabilités et scolarisation. Gestion des camps de transit et accueil des rapatriés (soutien moral) ; identification et suivi des rapatriés vulnérables ; identification et suivi des enfants en âge de scolarisation ; mapping des infrastructures scolaires dans les zones de retour

ADRA (Adventist Development and Relief Agency, RDC) : gestion du projet « abri ». Distribution de kits abris aux familles rapatriées.

IMC (International Medical Corps, USA) : secteur médical. Appui aux hôpitaux et centres de santé dans les zones de retour pour la gratuité des soins de santé pour les rapatriés pendant les six premiers mois après leur retour.

GIZ (Coopération allemande) : relance économique et gestion des projets d'autonomisation communautaire.

Arche d'Alliance (RDC) : Droits de l'homme et médiation. Identification et monitoring des exactions des droits humains ; mise en place et suivi des Comités de Médiation et Conciliation ; récolte d'informations pour l'établissement des profils des zones de retour. Depuis mars 2011, projet d'obtention de titres fonciers pour les parcelles des rapatriés vulnérables ayant bénéficié d'une assistance en abri

Search For Common Ground (US) : sensibilisation des réfugiés, rapatriés et populations résidentes (émissions radio, théâtre participatif)

²² Des kits vivres et non vivres sont distribués aux rapatriés à leur accueil dans le camp de transit en RDC. Le PAM distribue de l'assistance en vivres pour trois mois à chaque ménage, le HCR distribue des non vivres (bâches, nattes, couvertures, ustensiles de cuisines, moustiquaires, etc.), IMC offre douze préservatifs par personne dans le cadre de la prévention du VIH et AIDES distribue un kit d'assistance aux femmes en âge de procréation (destiné aux femmes de 12 à 62 ans) comprenant trois sous-vêtements, du savon, un petit seau et six mètres de flanelle. Enfin, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) distribue un kit agricole comprenant des outils aratoires et cinquante grammes de semences maraîchères (tomates, amarantes, oignons et choux). Cette assistance ne se fait qu'au bénéfice des rapatriés facilités par le HCR et non aux rapatriés spontanés.

²³ Il s'agit en fait d'une vérification, le degré de vulnérabilité des réfugiés ayant déjà été établi dans le camp au niveau du pays hôte et transmis à AIDES avant leur rapatriement.

II.2. Scolarisation des enfants

De la même manière que pour les vulnérables, AIDES enregistre les enfants scolarisables dans une base de données et leur fournit une recommandation scolaire signée par le chef de la sous-division de l'enseignement. Ce document permet aux enfants de ne pas payer les frais de scolarité dans les écoles publiques assistées par AIDES pour la première année après leur retour. Là encore, l'ONG suit les enfants sur le terrain. Elle réalise enfin une cartographie des infrastructures scolaires dans les zones de retour afin d'évaluer les besoins en réhabilitation et en fournitures scolaires des différentes écoles. AIDES ne réhabilite pas directement les écoles mais transmet les besoins à d'autres intervenants dans le cadre du Cluster Éducation. Depuis fin 2007, AIDES appuie toutefois les écoles en fournitures scolaires (bancs, tableaux et autres fournitures nécessaires au fonctionnement de l'école), appui contre lequel les écoles s'engagent à scolariser gratuitement les enfants rapatriés pendant une année.

Cette approche dite « communautaire » du soutien à la scolarisation des enfants rapatriés s'inscrit dans une réflexion plus large initiée au niveau du HCR. En effet, avant fin 2007, AIDES payait directement tous les frais de scolarité des enfants rapatriés pour une année: frais scolaires, fournitures et tous les autres frais afférant à la scolarisation. Cette approche provoquait la jalousie des résidents et ne facilitait pas la bonne intégration des rapatriés dans leur milieu. Après une évaluation du programme, AIDES s'est rendu compte que de nombreux enfants résidents étaient chassés des écoles car leurs parents ne parvenaient pas à payer les frais scolaires, tandis que ce problème ne se posait jamais pour les enfants rapatriés. Face à ce constat, le HCR a décidé de revoir l'approche pour s'orienter vers quelque chose de plus communautaire, c'est-à-dire des projets profitant à la fois aux rapatriés comme à l'ensemble de la communauté. C'est alors qu'AIDES a mis en place son projet d'appui en fournitures aux écoles publiques contre l'inscription gratuite des enfants rapatriés. De cette manière, le retour des réfugiés entraîne une plus-value pour l'ensemble des enfants scolarisés, tous bénéficiant de l'appui d'AIDES, tandis que les enfants rapatriés continuent à être scolarisés gratuitement pour une année. Ainsi de 2006 à 2011, 4 398 bancs et 2 703 matériels didactiques ont été distribués aux écoles dans les zones de retour dans le cadre du partenariat HCR.

Ce changement d'approche au niveau de la stratégie de réintégration scolaire des enfants rapatriés ne va toutefois pas sans poser problème, puisqu'il implique désormais que les parents rapatriés doivent payer les autres frais scolaires (fournitures, primes des enseignants) à l'exception de l'inscription (\$11 en 2010-2011, contre \$5 en 2009). Ayant été appliqué de manière trop brusque et sans faire l'objet d'une communication adéquate envers les rapatriés, la réaction de ces derniers a été forte: les élèves rapatriés de Baraka ont organisé une marche durant laquelle des pierres ont été jetées sur les bureaux d'AIDES. Cet épisode illustre l'incompréhension des bénéficiaires face aux stratégies d'intervention et les perceptions négatives qui existent autour de l'assistance et de ses acteurs.

Selon AIDES (et GIZ), cette nouvelle approche permettrait de scolariser plus d'enfants, notamment via la création d'Activités Génératrices de Revenus (AGR) par le HCR (en partenariat avec la GIZ) qui permettraient aux parents vulnérables (résidents et rapatriés) de bénéficier de revenus permettant de payer les frais scolaires des enfants. Nous reviendrons plus loin sur la création de l'ACOOPEC Fizi (Coopérative pour le relèvement communautaire). Un directeur d'école publique de Baraka bénéficiant du soutien d'AIDES donne toutefois un autre son de cloche. Selon lui, les effectifs de son école en 2005, à la suite d'importants rapatriements cette année-là, étaient de 1 937, contre approximativement 1 700 en 2011. Cette baisse serait due selon lui au changement d'approche d'AIDES: lorsqu'AIDES a cessé de payer les primes scolaires des enseignants, ces derniers les ont réclamées aux élèves et ont chassé ceux qui se trouvaient incapables de les honorer. Sur les 27

enseignants de son école, seuls 12 sont « mécanisés » (officiellement nommés et pris en charge par l'État), tandis que les autres n'ont pour seul salaire que les primes payées par les parents d'élèves. AIDES et le HCR rétorquent toutefois que leur rôle n'est pas de payer les primes des enseignants, fonction régaliennne de l'État congolais. Il convient encore de rappeler que la gratuité de l'enseignement figure parmi les premières revendications des réfugiés dans les camps pour se faire rapatrier.

AIDES n'est pas le seul acteur à œuvrer en matière de prise en charge de la scolarité des élèves rapatriés. Le Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC) dispose d'un programme de réinsertion des enfants déscolarisés dans la filière scolaire, dénommé TEP, *Teacher Emergency Programme*. Dans le cadre de ce programme, les enfants bénéficiaires poursuivent pendant une année une formation spéciale accélérée à la suite de laquelle ils peuvent réintégrer l'enseignement normal. Le programme TEP concerne les enfants d'une dizaine d'années (autour de 13 ans) et l'année dans laquelle ils sont réinsérés se situe entre le quatrième et premier primaire en fonction des résultats qu'ils obtiennent à la fin de l'année de formation accélérée. Durant l'année de formation accélérée, NRC prend en charge 100 % des frais scolaires, fournitures inclus, tandis que la seconde année NRC prend en charge l'inscription de l'élève. Ce programme concerne 60% d'enfants rapatriés et 40% d'enfants résidents provenant de familles vulnérables. Les enseignants travaillant dans le cadre du programme TEP sont en outre recyclés et formés par NRC. La plupart de ces enseignants sont eux-mêmes des rapatriés. Le programme concerne 13 écoles du territoire de Fizi, dont 6 à Mboko et 7 à Baraka. Pour l'année scolaire 2009-10, ce sont 624 enfants qui ont été encadrés par NRC. L'ONG canadienne War Child avait un programme de rattrapage scolaire identique à celui de NRC par le passé, qui a été repris par l'ONG ZOA.

II.3. Construction d'abris

Les guerres et affrontements ayant provoqué la destruction de nombreuses maisons de déplacés internes et de réfugiés, le besoin en abris est considérable dans les territoires de Fizi et d'Uvira. En 2006, le *Village Assessment and Mapping Project* avait évalué le besoin global en abris à 60 000. De 2006 à 2011, quelques 17 251 abris ont été construits par l'ensemble des intervenants, dont 2 981 par le HCR, et 2 525 kits abris distribués par le HCR (à travers ses partenaires). D'après les différentes évaluations, les besoins en 2011 s'élevaient à quelques 80 057 abris pour les deux territoires, dont 42 749 pour les rapatriés et 36 000 pour les déplacés internes²⁴.

ADRA est le partenaire local du HCR depuis 2008 pour la distribution des kits abris et l'assistance dans leur construction. Depuis 2006, ADRA a contribué à la construction de 6 686 abris pour les vulnérables (généralement à raison de 70% pour les rapatriés et 30% pour les résidents) dans les deux territoires, dont 4 171 à Fizi et 2 515 à Uvira²⁵. Ces abris ADRA n'ont pas été financés uniquement par des projets HCR mais aussi par Danida, USAID et BPRM. D'après ADRA, les détails pratiques de la construction des abris sont définis par les bailleurs de sorte que chaque projet abris a sa propre philosophie en fonction de chaque bailleur. Ainsi, des modalités telles que le mode de paiement de la main d'œuvre engagée pour construire l'abri, ou la part à amener par le bénéficiaire pour recevoir son abri, peuvent varier d'un projet à l'autre.

Dans le cadre de l'assistance en abris fournie en partenariat avec le HCR, les modalités du projet ont évolué avec le temps à la suite de plaintes ou d'évaluations internes. La composition du kit abri a ainsi été modifiée: en 2008, le kit comprenait 10 tôles, 2 kg de clous, une porte et deux fenêtres. Suite à des plaintes des rapatriés sur

²⁴ D'après un document interne du HCR intitulé *Les projets de réintégration en faveur des rapatriés et communautés hôtes dans les territoires de Fizi et Uvira de 2006 à 2011*.

²⁵ Entretien avec le chargé de programme d'ADRA Baraka, Baraka, avril 2011.

le nombre de tôles qui ne permettait pas de construire une maison suffisamment grande pour accueillir une famille, le kit a été revu à la hausse en 2009 pour inclure 22 tôles, 6 kg de clous, deux portes, deux fenêtres et une pioche.

Les modalités de distribution ont également changé: au départ les kits étaient directement distribués aux rapatriés dans les camps de transit, mais ADRA s'est aperçu au cours d'une évaluation que la plupart des tôles étaient revendues. ADRA et le HCR ont alors décidé de donner le kit aux bénéficiaires seulement après que ceux-ci aient construit les murs de la maison. ADRA paie aussi les frais de main d'œuvre pour la toiture et la maçonnerie mais exige des bénéficiaires, à l'exception des vulnérables, qu'ils apportent eux-mêmes leurs briques et les pierres nécessaires aux fondations. Pour 2011, ADRA prévoit la construction de 325 abris en territoire d'Uvira uniquement, étant donné qu'il n'y a pas de rapatriement vers Fizi (à partir de la Tanzanie) pour le moment. Si les rapatriements depuis la Tanzanie reprennent, ADRA pourra revoir ses prévisions avec le HCR.

La sélection des bénéficiaires se réalise sur base des critères de vulnérabilité du HCR, la priorité étant donnée aux plus vulnérables. Au départ, les chefs coutumiers étaient chargés de l'identification des bénéficiaires pour leur village mais les abus étaient nombreux, les chefs sélectionnant souvent des personnes contre une rémunération de leur part. Des comités mixtes incluant des personnes reconnues comme légitimes et de confiance par les villageois ont été créés pour sélectionner les bénéficiaires, limitant ainsi les risques de corruption dans l'établissement des listes de bénéficiaires.

Notons finalement que, depuis le mois de mars 2011, suite à de nombreuses demandes de la part des rapatriés, le HCR a initié avec l'ONG Arche d'Alliance un projet d'obtention des titres fonciers afin de sécuriser les parcelles des vulnérables ayant bénéficié d'un abri. Pour 2011, il est prévu d'établir dans ce cadre les titres fonciers pour 675 rapatriés, à savoir les rapatriés qui ont bénéficié d'un abri en 2010 (350) et en 2011 (325).

II.4. Projets d'autonomisation communautaire et AGR

Les projets d'autonomisation communautaire participent au changement d'approche du HCR. L'objectif est de pérenniser la réintégration des rapatriés et l'aide du HCR, dont le mandat d'urgence est limité dans le temps. Pour ce faire, le HCR ne cible non plus les seuls rapatriés mais l'ensemble de la communauté et participe à la préparation d'un milieu d'accueil favorable à une bonne réintégration sur les plans sociaux et économiques des bénéficiaires. Dans ce cadre, le HCR a initié en 2009, en partenariat avec la GIZ, un programme de Coopérative des Projets d'Autonomisation Communautaire de Fizi (COPAC). La démarche consiste à démarrer des projets économiques définis en collaboration avec les communautés locales et financés par le HCR, qui permettent de générer des fonds qui sont ensuite gérés par la COPAC et réinvestis dans le milieu sous forme de projets d'assistance aux vulnérables (rapatriés inclus). Ainsi, la GIZ a pu initier un projet de cybercafé à Baraka (pas encore opérationnel en mai 2011), un projet de construction de quinze villas à mettre en location dans la périphérie de Baraka (non-opérationnel en mai 2011), un projet de motel à Baraka, un projet d'appui à la filière palmier à huile et de pêche motorisée à Mboko et deux projets d'élevages et de cultures attelées à Fizi et Luberizi. 40 % des fonds issus de ces projets sont réinvestis auprès des 16 460 bénéficiaires via la construction/réhabilitation d'écoles et de centres de santé tandis que le reste retourne à la COPAC pour les intrants (40%) et son fonctionnement interne (20%).

Le projet COPAC est une idée novatrice, permettant de lier à la fois des projets d'urgence à des projets économiques plus durables et d'envisager une alternative à la dépendance vis-à-vis des fonds et de la présence

du HCR. Toutefois, il semblerait que certains problèmes de fonctionnement interne du CA de la COPAC, ainsi que des divergences dans la définition des projets, en aient quelque peu freiné l'efficacité. Le CA est en effet formé de dix personnes issues de Baraka, de Fizi et de Mboko alors que les membres de Fizi et Mboko désiraient initialement avoir leur propre structure séparée de celle de Baraka. Les mésententes au sein du CA seraient relativement fortes et mettraient à mal son fonctionnement. Enfin, les habitants de Fizi auraient préféré bénéficier d'un projet de motel identique à celui de Baraka mais c'est finalement le projet d'agriculture à traction bovine qui a été choisi, voire, d'après certains témoignages, imposé par la GIZ.

D'autres projets d'AGR avaient déjà été mis en place par le HCR de 2006 à 2008, tels que des kits agricoles, d'élevage, de pêche, d'artisanat, ainsi que d'autres microprojets et formations professionnelles (savonnerie, petit commerce, cuisine, menuiserie, maçonnerie, etc.) pour un total approximatif de 38 000 bénéficiaires (6 700 pour les formations professionnelles, 31 000 pour les différents kits et 1 325 pour les microprojets). NRC a de son côté initié un nouveau programme en 2011, le *Youth Emergency Package* (YEP), qui consiste en un programme d'apprentissage de métiers manuels aux jeunes de 14 à 22 ans. Le YEP cible 50 % de rapatriés et 50 % de résidents vulnérables.

II.5. Assistance médicale

À travers International Medical Corps (IMC), le HCR fournit six mois de soins médicaux gratuits aux rapatriés. IMC approvisionne des centres de santé en médicaments essentiels, kits de maternité, imprimés et offre des formations aux agents des centres et hôpitaux. En échange de cet appui, les centres de santé garantissent la gratuité des soins pour les rapatriés et réfugiés. En 2007, IMC appuyait les zones de santé de la plaine de la Ruzizi (Uvira), Nundu (Fizi), Fizi et Kimbi-Lulenge. Suite à l'arrêt des rapatriements en provenance de la Tanzanie en 2010, IMC s'est retiré de deux zones de santé en 2011 et n'appuie plus que les zones de Ruzizi et Lemera. Dans ces zones, seuls les hôpitaux et centres se trouvant dans des zones à forte concentration de populations vulnérables bénéficient du soutien d'IMC. Ainsi par exemple, en 2011, IMC appuie sept des seize centres de santé de la plaine de la Ruzizi et trois des 22 centres de santé de Lemera. Dans la pratique, l'assistance médicale gratuite est reçue par les rapatriés installés à proximité de ces centres de santé, tandis que les autres ne font généralement pas le déplacement sur de longues distances pour obtenir la gratuité des soins, ou ignorent encore dans quels centres ils pourraient être reçus gratuitement, malgré les informations données à ce propos par IMC dans le camp de transit à l'accueil des rapatriés facilités.

Depuis 2006, dans les deux territoires de Fizi et Uvira, le HCR, à travers ses partenaires, a construit quatre et réhabilité onze centres de santé, trois hôpitaux et un centre hospitalier. Il a également équipé quatorze centres de santé, deux hôpitaux et un centre hospitalier. En 2010, trente-six structures ont été approvisionnées en médicaments tandis que pour 2011, huit centres de santé et deux hôpitaux recevront un appui en médicaments.

II.6. Médiations foncières

Comme mentionné plus haut, les conflits fonciers opposant rapatriés et résidents autour de la récupération des parcelles et champs ayant appartenu aux rapatriés avant leur départ en exil constituent un problème particulièrement important. Afin d'y remédier et de promouvoir une approche de médiation et d'arrangements à l'amiable entre les parties en conflit, le HCR a établi, à travers son partenaire Arche d'Alliance, des Comités de Médiation et Conciliation (CMC) composés de dix personnes (cinq hommes et cinq femmes) reconnues comme intègres et ayant une forte légitimité au sein des communautés locales. Il s'agit le plus souvent de représentants des autorités locales (chefs de localité ou représentants du chef de groupement ou du poste d'encadrement

administratif), des membres de la société civile locale, des membres des différentes confessions religieuses (pasteurs, abbés, etc.), voire même un représentant de l'armée ou de la police. Depuis 2006, trente-six CMC ont été créés par Arche d'Alliance, dont treize en territoire d'Uvira et vingt-trois en territoire de Fizi. Les CMC se réunissent généralement une fois par semaine pour traiter les conflits que les populations viennent porter à leur connaissance. En territoire d'Uvira, ce sont au total quelques 3 016 conflits qui ont été enregistrés par les CMC, contre 3 187 en territoire de Fizi²⁶.

Si les CMC avaient initialement été créés pour régler spécifiquement les conflits liés aux rapatriements, ils ont finalement élargi leur mandat à tous conflits d'ordre civil (conflits de dettes, de ménages, d'héritage, etc.). C'est sans doute pour cela que les CMC des deux territoires ont enregistré un nombre presque équivalent de conflits alors que le nombre de rapatriés est beaucoup plus important dans le territoire de Fizi. En effet, les rapatriements en territoire d'Uvira ont surtout démarré avec le lancement des rapatriements facilités par le HCR à partir du Burundi en octobre 2010. Il peut toutefois sembler étrange que les deux territoires aient enregistré un même nombre de conflits alors qu'Uvira dispose de treize CMC contre vingt-trois à Fizi.

NRC est aussi impliqué, depuis 2009, dans un projet de médiation foncière entre rapatriés et résidents à travers la mise en place de Comités d'Action et de Réconciliation (CAR). Dans le cadre de son programme d'Information, Conseils et Assistance Légale aux Rapatriés et Résidents (ICLA), NRC a mis en place quatre CAR dans le territoire de Fizi. Ces CAR ont été créés à la suite de formations données par NRC dans le cadre du programme ICLA et lorsque les bénéficiaires de ces formations en manifestaient le besoin. Le chef de groupement est le conseiller du CAR et contresigne les décisions prises entre les parties en conflit dans le cadre du CAR. Il faut toutefois noter que depuis leur mise en place courant 2009, il n'y a presque pas eu de rapatriements en territoire de Fizi.

Si ces structures jouent un rôle important en matière de résolution de conflits civils entre individus au niveau local, elles ont toutefois certaines faiblesses. Les membres des CAR et CMC rencontrés se plaignent en effet du manque de moyens dont ils disposent pour réaliser leur travail. Bien que les structures bénéficient d'un appui de NRC pour les locaux (NRC a construit des bureaux pour chacun de ses CAR) et en fournitures, les membres ne sont pas rémunérés. Les CAR disposent par ailleurs de frais de médiation qui permettent de sceller les médiations par une petite cérémonie. Si NRC est en train de réfléchir à la manière de mettre en place des AGR pour autofinancer les CAR et les pérenniser, les CMC d'Arche d'Alliance demeurent dépendants des financements du HCR. Par ailleurs, les agents d'Arche d'Alliance et de NRC reconnaissent que le nombre de ces structures est insuffisant face à l'ampleur des conflits civils dans les deux territoires. Le fait que ces structures ne soient finalement pas spécifiques aux conflits liés aux rapatriements les éloigne aussi de leur mission d'origine. Enfin, ces structures ne sont pas capables d'intervenir en dehors de conflits entre individus. Or, comme on le verra dans la partie suivante, les conflits fonciers les plus sensibles opposent souvent des groupes entre eux, ou encore des grands concessionnaires à des agriculteurs. Dans ces cas, les CAR et CMC n'ont pas la capacité de jouer un rôle de pacification. Il faut toutefois insister sur l'intérêt de voir les autorités locales directement impliquées dans ces structures.

II.7. Sensibilisation à la cohabitation pacifique

La majorité du travail de sensibilisation en rapport avec les rapatriements est réalisée par Search for Common Ground/Centre Lokole (SFCG), une organisation américaine spécialisée dans la promotion de la paix et de la

cohabitation pacifique à travers le recours aux médias (radio, télévision, théâtre, bandes dessinées, etc.). Dans le cadre de son partenariat avec le HCR, SFCG réalise des émissions radio sur les rapatriements et l'intégration des rapatriés. Ces émissions traitent à la fois des zones de retour, des craintes des réfugiés encore dans les camps et des conflits fonciers entre rapatriés et résidents et des possibilités de médiation qui existent à ce propos. Elles mobilisent toujours des témoignages de rapatriés, de résidents ou de réfugiés. Les émissions étant réalisées à la fois dans les camps et les zones de retour, elles permettent de créer un jeu de questions-réponses entre résidents et rapatriés d'un côté et réfugiés de l'autre, ce qui répond en partie au défi de l'accès aux informations justes sur les zones de retour par les réfugiés. Ces émissions sont diffusées à la fois dans les camps et dans les zones de retour à travers les réseaux de radio locales et communautaires. Dans ce cadre, SFCG appuie aussi les radios locales en matériel radio et forme des journalistes locaux pour réaliser les émissions.

SFCG travaille aussi avec des troupes de théâtre participatif qui descendent dans les villages et dans les camps, traitent des problèmes rencontrés dans le milieu (à travers la réalisation d'une petite enquête au préalable) et promeuvent la participation des bénéficiaires dans la conclusion à apporter à l'histoire racontée dans la pièce. De cette manière, un réel débat prend forme entre les spectateurs et les comédiens. Ces troupes de théâtre sont en outre mixtes sur le plan communautaire.

À travers ce travail de sensibilisation et de diffusion des informations, SFCG lutte de manière spécifique contre les rumeurs négatives qui affectent les rapatriements, très nombreuses dans la zone et dont l'effet est particulièrement néfaste sur la bonne intégration des rapatriés. Là aussi, SFCG recourt à des témoignages ciblés afin de livrer des informations justes et équilibrées qui permettent de briser les rumeurs. SFCG a ainsi travaillé sur des rumeurs liées aux maisons ADRA selon lesquelles des Babembe ayant bénéficié des maisons ADRA allaient être chassés par des rapatriés Banyamulenge à qui l'on avait déjà donné les clés des mêmes maisons. D'autres rumeurs concernant des lots de farine périmée qui auraient été distribués aux familles rapatriées ont aussi été abordées. SFCG tempère également les idées fausses qui courent sur les opérations Amani Leo (« nouvelle guerre du Rwanda ou des Banyamulenge », « tout le sud-sud est à feu et à sang », « nouveau plan de balkanisation de la RDC », etc.) en prenant l'exemple des zones précises où les opérations sont en train de se dérouler. À la suite des incidents de Moba (Katanga) en 2009 au cours desquels les populations locales avaient détruit les bureaux du HCR pour s'opposer aux rapatriements de Banyamulenge, c'est encore SFCG qui avait mené une sensibilisation active dans la zone afin que les populations locales puissent accepter le retour des réfugiés.

SFCG est la seule organisation à travailler directement sur la gestion des informations, rumeurs et préjugés qui minent très souvent les relations entre résidents et rapatriés ou entre communautés et qui constituent un obstacle de taille aux rapatriements. C'est en effet la manipulation de l'information par certains leaders peu scrupuleux qui attise les tensions et risque de provoquer des éclats de violence comme cela a été le cas à Moba par le passé. D'après certains acteurs de la société civile et des notabilités locales, le risque est grand de voir de tels éclats de violence se produire à Uvira dans le cas où l'on procéderait au rapatriement de convois exclusivement Banyamulenge. Notons encore qu'il s'agit d'un travail particulièrement sensible et que certains agents de SFCG ont déjà été victimes de menaces et d'accusations suite à leurs activités.

En dehors de ce travail d'information et de sensibilisation, SFCG égaye l'accueil des rapatriés à la frontière et dans les camps de transit grâce à la participation d'un groupe de musiciens et de danseurs dans l'objectif de faire du retour des réfugiés un événement festif. SFCG appuie encore le CELA, une organisation de Baraka créée par des réfugiés dans les camps en Tanzanie. Dans le cadre du partenariat avec SFCG, CELA gère un

centre informatique et donne des formations en anglais et sur la cohabitation pacifique qui ciblent à la fois les résidents et les rapatriés.

II.8. Initiatives locales

En dehors des partenaires locaux du HCR (ARAL, AIDES et ADRA), il existe quelques autres initiatives locales qui sont le fait des rapatriés eux-mêmes. Le CELA constitue un exemple positif de ce type d'initiatives mises en place par des réfugiés dans les camps et qui se maintiennent et continuent à se développer une fois de retour au pays. UVIMAWA, un réseau de groupements féminins pour le développement créé dans le camp tanzanien de Nyarugusu par des femmes réfugiées en constitue une belle illustration. Dans l'objectif de créer des petites activités commerciales, ces femmes vendaient une partie de l'assistance qu'elles recevaient dans les camps (des jetons d'accès aux vivres, des assiettes, des casseroles, etc.) afin de se constituer un fonds de \$50 par personne. Cet argent leur permettait de faire du crédit rotatif organisé en groupe de cinq : on remet les \$250 à l'une des cinq femmes qui les investit alors dans une activité de petit commerce (beignets, huile de palme, farine de manioc, biens de consommation courante, etc.) durant trois mois. Après cette période, la personne doit ramener le montant initial plus \$50 d'intérêts. Une fois rentrées à Fizi-centre, l'argent produit de ces activités commerciales aide ces femmes à se réinsérer, à acheter des champs ou une parcelle et à ne pas être totalement dépendantes d'une famille d'accueil.

Ces activités de micro-crédit rotatif ont continué à Fizi-centre, en s'ouvrant également à des femmes résidentes. Ce type d'initiative a permis non seulement aux femmes de bénéficier de ressources économiques utiles pour leur réinsertion, mais aussi de tisser des liens sociaux qui leur ont permis de mettre en place un réseau d'entraide et de solidarité entre les femmes rapatriées, réfugiées et résidentes. Au mois de mai 2011, UVIMAWA était constitué de cinq groupements de cinq femmes. Les activités de leur association ont été fortement ralenties à la suite des affrontements et pillages d'avril 2010 qui ont frappé Fizi-centre et durant lesquels elles ont perdu une bonne partie de leurs investissements.

Il existe de nombreux autres comités de rapatriés dans les territoires de Fizi et d'Uvira. Ces structures locales ne semblent toutefois pas particulièrement actives et présentes dans le milieu. Toutes ces initiatives endogènes gagneraient à faire l'objet d'une attention plus importante par les autres intervenants du secteur. Bien qu'elles puissent souffrir de nombreuses faiblesses, elles constituent une base sur laquelle il pourrait être possible d'ancrer et de pérenniser les projets de réintégration des rapatriés. Une première étape nécessaire serait de répertorier et d'évaluer l'ensemble de ces initiatives afin d'identifier lesquelles pourraient constituer des associations locales viables et fonctionnelles.

III. FAIBLESSES DE LA RÉPONSE

Bien que plusieurs difficultés liées à l'exécution de projets d'assistance aux rapatriés aient déjà été soulevées dans la partie précédente, nous examinons ici de manière plus générale les différents défis de cette réponse.

III.1. Cohérence et coordination

Bien que ce soit le HCR qui joue le rôle central dans la réponse apportée aux rapatriements, l'établissement d'une approche et d'une vision cohérente partagée par tous les intervenants constitue une difficulté de prime importance. Ce problème d'approche se traduit par une tension entre les tenants d'une position humanitaire et d'urgence et ceux orientés vers des actions de développement plus durables. Une telle tension se fait ressentir

entre les agences et les ONGI, mais aussi parfois en leur sein même. L'exemple du développement par le HCR d'une approche plus communautaire à partir de la fin 2007 est révélateur de ce type de débats qui peut exister au sein même d'une agence concernant la démarche qui doit être adoptée pour une bonne réintégration des rapatriés.

La réponse se fonde essentiellement sur une démarche humanitaire classique, à savoir la distribution de kits de vivres et non vivres à des bénéficiaires bien identifiés. Or, traiter les rapatriements comme une opération d'urgence est incohérent dans la mesure où il ne s'agit pas de déplacements de populations fuyant des affrontements de manière précipitée et anarchique mais de rapatriements volontaires, facilités et coordonnés de manière ordonnée par le HCR et ses partenaires. Distribuer des kits de vivres et non vivres comme on le fait pour des personnes déplacées qui fuient des affrontements n'a donc pas beaucoup de sens et ne suffit pas à répondre à la complexité de la réintégration socio-économique des rapatriés. Certes, les kits ont été adaptés au contexte des rapatriements (on ne distribue par exemple pas de tôles à des personnes déplacées) et des projets d'AGR existent. Malgré cela, la logique de la démarche demeure celle de l'urgence et du court terme. La justification d'un tel choix est à rechercher plutôt au niveau des habitudes d'interventions des acteurs humanitaires que des besoins objectifs des bénéficiaires. Sur le plan opérationnel, le HCR noue des partenariats avec des intervenants humanitaires (des ONG locales et internationales) afin d'opérationnaliser l'exécution de l'assistance humanitaire pour les rapatriés sur le terrain. Les modalités pratiques des accords tripartites RDC-HRC-Tanzanie restent toutefois relativement vagues sur la participation de partenaires opérationnels dans les rapatriements. L'assistance humanitaire et les projets visant à la bonne réintégration des rapatriés ne sont pas abordés, et les besoins en assistance ne font donc l'objet d'aucune définition standard, mise par écrit et agréée par l'ensemble des intervenants, acteurs humanitaires et autorités confondus. Une définition standard des besoins des rapatriés partagée par les intervenants constituerait un outil efficace de coordination et de répartition de l'assistance entre les intervenants. Son absence demeure une importante lacune.

III.2. Contraintes du Cluster Relèvement Précoce

La mise en place du Cluster Relèvement Précoce (CRP) illustre elle aussi le difficile changement d'approche qui prévaut en matière de retour et réintégration. Introduite en 2006 en RDC, l'approche cluster constitue le principal instrument de coordination de l'action humanitaire. Promue et dirigée par les Nations-Unies, elle consiste à organiser les intervenants en noyaux (clusters) sectoriels qui se réunissent sur une base hebdomadaire ou bimensuelle. Dans ce cadre, le CRP rassemble les intervenants actifs (agences UN, ONGI et ONG locales) en matière de relèvement précoce et de réintégration des rapatriés. L'antenne du Sud-Kivu du cluster relèvement précoce a le PNUD comme lead et le HCR comme co-lead, ainsi qu'AVSI, une ONG humanitaire italienne, comme co-facilitateur.

Une importante caractéristique du CRP tient d'abord dans l'histoire de son appellation, et, à travers celle-ci, de la définition même de son rôle. D'abord dénommé Cluster Retour et Réintégration, il se focalisait sur les zones de retour et les réponses multisectorielles d'urgence que nécessitaient ces zones. Le cluster changea une première fois de nom en 2008 pour se dénommer cluster Réintégration et Relance Communautaire et Intégrée, comme son nom l'indique, des aspects plus durables de relance socio-économique. Fin 2010, le cluster changea encore de nom pour se baptiser cette fois Cluster Relèvement Précoce. Cette évolution marque l'importance toujours grande (ou du moins plus fortement affichée) qui est accordée aux aspects de relèvement communautaire ainsi qu'à la nécessité de mettre en place des programmes de transition entre urgence et développement. L'approche de relèvement précoce entend bâtir sur les acquis des programmes d'urgence, mais aussi sur les forces existant au niveau des communautés elles-mêmes. Elle souhaite impliquer plus en avant les autorités locales et faire en

sorte que les humanitaires adoptent des méthodes d'intervention permettant d'établir une transition entre urgence et développement, tels que le remplacement des distributions par des foires humanitaires, le développement d'activités d'AGR, etc.

Malgré les efforts du PNUD, agence lead du CRP, pour vulgariser l'approche relèvement précoce et sa pertinence aux différentes agences et intervenants, de nombreuses incompréhensions et des dissensions ont émergé entre les acteurs. Si la plupart des intervenants se montrent relativement ouverts sur l'approche, certains acteurs humanitaires mettent en avant les contraintes liées à leur mandat et l'impossibilité de modifier celui-ci pour coller à une approche intégrant certains aspects de transition vers des projets durables. Mais les divergences se marquent surtout sur la forme que le relèvement précoce devait prendre au sein du système des clusters : soit en faire un aspect transversal intégré à l'intercluster et à chaque cluster, soit en faire un cluster à part entière. C'est la seconde option qui l'a emporté mais celle-ci a rencontré de fortes résistances étant donné que, suite à certaines explications ambiguës du PNUD, il semblait à beaucoup d'intervenants que le CRP risquait de prendre la forme d'un second intercluster. Certaines ONGI critiquèrent aussi la légitimité du PNUD comme lead du CRP étant donné son manque de connaissances approfondies des interventions humanitaires, de leur philosophie et modes opératoires, mais aussi pour ses critiques un peu trop directes des méthodes « routinières » des humanitaires. En résumé, la définition des nouveaux termes de référence du CRP, de son rôle et de sa place au sein du système des clusters n'a pas été une chose aisée et a provoqué de longues et difficiles discussions entre les intervenants du secteur.

Outre ces difficultés, le CRP fait aussi face à des problèmes de financements: aucun fonds ne lui ont été alloués lors du dernier financement Pooled Fund (avril 2011) alors que des projets de relèvement précoce existent bel et bien. En mai 2011, ne disposant toujours pas de fonds, le cluster demeurait à la recherche de bailleurs pour financer ses projets. Cette absence de fonds est révélatrice du manque d'enthousiasme des bailleurs de fonds pour cette nouvelle approche, alors même que certains d'entre eux ont joué un rôle d'avant plan pour sa promotion.

III.3. Relations entre autorités/STAREC et humanitaires

La place et le rôle joué par les autorités congolaises ainsi que l'impact du programme STAREC sur les interventions de la communauté humanitaire constituent d'autres points sensibles. Avec le développement du STAREC, les autorités entendent jouer un rôle plus important en matière de coordination et de contrôle des interventions humanitaires, voire même parfois initier elles-mêmes des structures locales en vue de remplacer celles établies par certaines agences, comme on l'a constaté avec les CLPC (STAREC) et les CMC (HCR). Jusque-là, les relations entre la communauté humanitaire et les autorités provinciales sont restées assez peu développées. Bien que certaines agences et ONG collaborent directement avec des services techniques de l'État (à un niveau exécutif essentiellement), les autorités se montrent peu présentes dans les différents mécanismes de coordination de l'aide humanitaires (réunions hebdomadaires d'OCHA et réunions des clusters). Les mécanismes d'échanges entre les autorités et la communauté humanitaire demeurent peu développés.

Le lancement du STAREC courant 2010 pourrait marquer un changement à ce niveau. Les autorités, à travers le STAREC, manifestent la volonté de jouer un plus grand rôle par rapport aux programmes mis en place par les intervenants humanitaires. Le STAREC constitue en effet la nouvelle approche dans laquelle doivent s'inscrire les différentes interventions humanitaires et de développement. Les autorités veulent affirmer de cette manière que le Congo est bel et bien sorti de la période de guerre et que les actions d'urgence pures doivent désormais faire partie du passé. Le STAREC enjoint ainsi à la communauté humanitaire de s'orienter vers des programmes

plus durables, d'appuyer la restauration de l'État par la réhabilitation de bâtiments administratifs, d'infrastructures ou des programmes de formations des agents de l'État par exemple.

La teneur du programme STAREC reste toutefois vague. Beaucoup ont cru pendant longtemps qu'il s'agissait d'abord d'un programme UN étant donné que l'Unité d'Appui à la Stabilisation de la MONUSCO, unité qui appuie le STAREC, était opérationnelle avant le STAREC lui-même au niveau de Bukavu. Ce n'est que vers les mois de mars-avril 2011 que le STAREC a été installé dans ses bureaux définitifs à Bukavu. La vulgarisation du programme auprès de la communauté humanitaire a elle aussi tardé, de sorte que le STAREC soulevait plus de questions de la part des intervenants humanitaires qu'il n'apportait de réponses. Face aux lenteurs administratives et financières du STAREC, cette situation demeurait encore vraie en mai 2011. Les intervenants ignorent encore largement quelles vont être les implications concrètes du STAREC sur leur travail et sur les mécanismes de coordination des acteurs humanitaires. L'exemple des CLPC est révélateur à cet égard: alors que leur mise en place devrait signifier à priori la fin des CMC établis par Arche d'Alliance et le HCR, à peu près aucun contact n'avait encore été établi entre le STAREC et Arche d'Alliance en mai 2011.

III.4. Communication et transparence

La complexité de la réponse apportée aux rapatriements des réfugiés n'en favorise pas une lecture aisée de la part des bénéficiaires, ce qui est de nature à créer des résistances populaires et des perceptions négatives autour de la réponse et des organisations l'exécutant. La complexité liée à la multitude d'acteurs et d'interventions mais aussi les changements rencontrés au fil du temps au niveau de ces acteurs et interventions laissent les bénéficiaires dans la confusion. Du fait d'un manque de clarté et d'informations fiables sur l'assistance qui leur est apportée, de nombreux bénéficiaires ont l'impression d'être trompés, voire de bénéficier d'assistance sur une base arbitraire. Beaucoup de rapatriés dénoncent les « fausses promesses » faites par les autorités et les intervenants en matière d'assistance, notamment scolaire. De telles perceptions constituent un terreau favorable pour des incidents tels que celui qui s'est produit contre les bureaux d'AIDES en 2007. Ces conceptions négatives autour de l'assistance et des acteurs impliqués dans les rapatriements favorisent un climat de suspicions non propice à une réintégration paisible des rapatriés.

III.5. Des autorités loin des réalités du terrain

La situation du STAREC illustre aussi le manque d'implication des autorités dans la problématique de la réintégration des rapatriés. Certes, les autorités sont actives au niveau des commissions tripartites et collaborent, via la CNR, avec le HCR. Mais leur rôle demeure trop limité aux seules discussions politiques et techniques avec les autorités du pays hôte et le HCR ainsi qu'au suivi de la situation des rapatriements. Si les services de la CNR et les membres du gouvernement provincial impliqués dans les tripartites sont très bien informés des dernières évolutions du dossier, ces informations demeurent à leur niveau et ne sont pas transmises vers les échelons inférieurs, à savoir au niveau des chefferies, groupements et localités. Les autorités locales constituent dès lors le maillon faible en termes d'implication dans la réinsertion des rapatriés alors que c'est à leur niveau que ce défi est le plus pressant et considérable. La plupart des chefs de localité (du moins tous ceux que nous avons pu rencontrer) sont incapables de dire avec précision combien de réfugiés doivent encore retourner dans leur localité et combien de champs et de parcelles leur appartenant par le passé devraient leur être restituées. Ils n'ont donc aucune idée de l'ampleur des problèmes que les rapatriements à venir vont provoquer dans leur entité, et n'ont développé aucune stratégie spécifique pour y répondre et les anticiper. Un fossé existe donc entre le niveau provincial et territorial d'un côté, et le niveau local (chefferie, groupement et localités) de l'autre. Ce fossé illustre le manque d'implication des autorités à tous les niveaux: au

niveau provincial/territorial où les autorités ne mobilisent pas suffisamment leur base et se cantonnent aux seules discussions, réunions et missions réalisés dans le cadre des tripartites, et au niveau local où les autorités adoptent une position d'attentisme et de passivité.

Par ailleurs, en matière de réinsertion des rapatriés, les autorités semblent avoir délégué toutes les responsabilités au niveau du HCR et de ses partenaires opérationnels. Les autorités (CNR inclus) ne mènent en effet aucun projet et aucune action sur terrain visant à la bonne réintégration des rapatriés, à l'exception de quelques rares séances de sensibilisation des populations locales dans le cadre de missions tripartites. À ce titre, de nombreux rapatriés rencontrés ont affirmé ne pas comprendre quel était le rôle de la CNR sur terrain, cette dernière étant très effacée par rapport au HCR et à ses partenaires.

III.6. Évaluations sécuritaires

Un autre aspect problématique de la réponse apportée aux rapatriements réside dans le caractère inévitablement subjectif des évaluations sécuritaires qui sont réalisées par le HCR et les autorités congolaises pour définir si les zones de retour sont suffisamment stables pour les rapatriements. Les informations sécuritaires sont essentiellement récoltées par Arche d'Alliance lors de ses activités de monitoring et d'évaluation des zones de retour, et ce pour le compte du HCR. Seules les informations liées aux aspects suivants sont prises en compte par ARAL : la présence de groupes armés dans la zone, les cas d'affrontements ou d'opérations militaires et les cas de violations des droits humains. Dans le cas où une zone n'a connu aucun de ces trois problèmes durant les dernières semaines ou derniers mois, elle est considérée comme présentant de bonnes conditions sécuritaires. Ces évaluations ne prennent donc pas en compte les dynamiques sécuritaires, politiques, économiques et sociales qui sont souvent liés aux problèmes d'insécurité et ne constituent pas des analyses réellement compréhensives des enjeux sécuritaires du moment. Elles négligent dès lors les possibilités de rebondissement de la situation sécuritaire à court et moyen termes (cas particulièrement fréquent vu la volatilité du contexte de l'est de la RDC), de même que les aspects structurels de l'insécurité tels que les mauvaises conditions dans lesquelles sont placés les FARDC, les problèmes d'indiscipline et les chaînes de commandement parallèles qui caractérisent l'armée congolaise.

Du côté des autorités, la tendance à dénoncer toute évaluation sécuritaire comme « alarmiste » est fortement ancrée²⁷. Pour des raisons politiques évidentes, les autorités mettent d'abord en avant les succès récents rencontrés sur le plan sécuritaire et se montrent assez positives dans le tableau qu'elles dressent de la situation actuelle suite aux opérations Amani Leo. Pourtant, si l'insécurité a en effet diminué dans de larges parties du Sud-Kivu, des risques demeurent importants, et ce d'autant plus que l'on se situe dans une période pré-électorale. La question de la durabilité de l'intégration de groupes armés tels que le CNDP ou le FRF dans l'armée nationale se doit par exemple d'être analysée de manière prudente et attentive suite aux échecs des tentatives de mixage rencontrés par le passé. Face aux tensions observées dans les rangs des ex-CNDP fin mars – début avril à Bukavu (tentative d'attaque de l'aéroport de Kavumu par des éléments CNDP s'opposant au transfert à Kinshasa d'un officier ex-CNDP condamné dans le cadre des viols commis à Fizi début janvier), il peut paraître imprudent de ne pas prendre de tels risques en compte. En outre, sous-estimer la menace permanente que font peser les FARDC sur les populations locales n'est pas particulièrement objectif aux vues des nombreux pillages régulièrement commis par les militaires. Les menaces et exactions commises par les FNL et FDLR dans certaines parties des territoires de Fizi et Uvira constitue un obstacle aussi important pour le rapatriement.

²⁷ A l'instar de la réaction des autorités provinciales suite à une présentation sécuritaire du HCR lors d'une réunion du groupe de travail tripartite en 2005, déjà dénoncée à l'époque comme « alarmiste ».

En bref, le choix des critères retenus introduit inévitablement une part de subjectivité dans les évaluations sécuritaires. Il semble dès lors prudent d'être le plus exhaustif possible dans le choix des critères d'évaluation sécuritaire et de prendre en compte des aspects plus dynamiques du contexte sécuritaire tout comme de réaliser des analyses par scénario afin de déterminer le bien fondé du timing des rapatriements. Rapatrier des réfugiés pour qu'ils deviennent quelques mois plus tard des déplacés internes, comme cela s'est beaucoup vu dans le territoire de Fizi ces dernières années, n'apparaît pas comme une démarche particulièrement efficace.

III. Vers une Approche du Rapatriement Sensible aux Conflits

Au-delà des défis de mise en œuvre des stratégies de rapatriement et de réinsertion observés sur terrain au niveau des intervenants actuels, c'est la dimension socio-politique et communautaire des retours dans la province qui semble constituer l'enjeu principal. En effet, les dynamiques de rapatriement opèrent au sein d'un environnement socio-politique très complexe, marqué par de fortes tensions inter-communautaires au niveau local, qui ont un impact important sur les modalités de réintégration des rapatriés dans leur milieu d'origine ainsi que sur l'efficacité de certains mécanismes de réponse mis en œuvre pour faciliter cette réintégration. De la même manière, les rapatriements ont eux-mêmes un impact sur ces conflits qu'ils tendent à aggraver.

Les territoires de Fizi et Uvira demeurent parcourus par de fortes tensions sociales opposant les communautés entre elles. Résultats de conflits liés à l'accès et à la gestion des terres, au leadership coutumier et administratif ou encore aux limites territoriales, ces tensions s'appuient très souvent sur des ressorts identitaires puissants. Elles font jouer une idéologie de l'autochtonie, enfermant les communautés dans des oppositions entre « autochtones » et « étrangers », entre « eux » et « nous », divisent les populations locales et fragilisent dangereusement la cohésion sociale. Fortement aggravées par les guerres de 1996-97 et 1998-2003, ces tensions s'inscrivent dans le long terme de l'histoire de la région et trouvent leur racine dans des dynamiques sociales, politiques et économiques impulsées durant la colonisation, voire même avant celle-ci.

Dans un contexte de fortes suspicions entre communautés rwandophones et non-rwandophones, le rapatriement des Congolais Tutsi Banyamulenge à partir du Burundi (pour ne pas parler des réfugiés congolais du Rwanda) tend à renforcer les préjugés et accusations visant les Banyamulenge/Tutsis, souvent instrumentalisés pour viser d'autres intérêts politico-économiques. De telles dynamiques portent le risque de voir à nouveau des conflits ouverts éclater entre les communautés et provoquer la résurgence de groupes armés incontrôlés. Même s'ils sont considérés comme minimes par certains, ces risques doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Sans avoir la prétention d'être exhaustifs, nous passons en revue dans ce chapitre les principales tensions locales que nous avons rencontrées durant l'enquête de terrain et qui ont un impact, ou sont susceptibles d'avoir un impact, sur les dynamiques de rapatriements et de réintégration des rapatriés. Parmi celles-ci: les suspicions et craintes liés au rapatriement des réfugiés provenant du Burundi ; les problèmes d'encadrement administratif (et de pouvoir) dans les hauts-plateaux de Minembwe ; les conflits de leadership coutumier dans la plaine de la Ruzizi et le groupement de Bijombo ; les conflits fonciers opposant les cultivateurs aux grands concessionnaires et chefs coutumiers dans la plaine de la Ruzizi ainsi que les tensions entre éleveurs et agriculteurs autour de la transhumance.

I. CRAINTES ET SUSPICIONS AUTOUR DES RAPATRIEMENTS DU BURUNDI

Ces suspicions sont liées aux inimitiés qui existent de longue date entre les communautés d'origine rwandaise ou burundaise (les Banyamulenge et Barundi) venus s'installer à l'est de la RDC vers la fin du XIX^{ème} siècle ou au début du XX^{ème} et les autres communautés (en particulier les Babembe, Bafuliru et Bavira). Ces inimitiés se sont fortement aggravées avec la guerre de 1998-2003 et la prise de position pro-RCD de la part de nombreux membres et notables Barundi et Banyamulenge. Dans ce contexte, les membres de ces deux communautés sont souvent perçus comme des Rwandais ou des Burundais et leur retour au Kivu est compris comme une nouvelle tentative de balkanisation du pays par les pays voisins.

À ce titre, bon nombre des rapatriés Bafuliru provenant du Burundi que nous avons rencontrés nous ont affirmé que les Banyamulenge n'étaient pas très nombreux dans les camps de réfugiés, sous-entendant que leur retour en nombre important ne pouvait dès lors qu'être suspect. De nombreux témoignages continuent à nier le fait que les Banyamulenge aient fui massivement pendant les différentes guerres et affrontements. La polémique qui a agité la province autour des mécanismes de vérification de la nationalité des réfugiés du Burundi doit se comprendre dans le même sens : une véritable paranoïa anime les populations locales à l'égard de ces rapatriements. À travers leurs leaders, elles expriment, souvent de manière virulente, le besoin d'être rassurées. Cette situation se révèle d'autant plus dangereuse que des leaders peu scrupuleux profitent souvent de ces sensibilités pour attiser les tensions à leur avantage. Ce fut par exemple le cas à la veille du rapatriement du premier convoi, lorsque des tracts dénonçant le retour des Rwandais ont été distribués et placardés sur les murs dans la ville d'Uvira.

Pour faire face à ces craintes et éviter que la situation ne dégénère dans la ville, la CNR et le HCR ont pris soin de sélectionner avec précaution les candidats au rapatriement: ils n'ont rapatrié lors du premier convoi que trois ou quatre femmes Banyamulenge avec leurs enfants, tandis que le reste des rapatriés était composé de membres d'autres communautés originaires de la ville d'Uvira et que la plupart des personnes venues assister à l'accueil du convoi étaient capables de reconnaître comme le fils ou le parent de tel ou de tel. Cette stratégie a jusque-là relativement bien fonctionné, mais plusieurs notables de différentes communautés ont affirmé que la situation deviendrait rapidement explosive dans le cas où des convois exclusivement Banyamulenge devaient être organisés, en particulier s'il s'agissait de jeunes (les jeunes Banyamulenge sont réputés pour avoir pris les armes). Or, étant donné que le HCR et la CNR tendent à privilégier dans un premier temps le rapatriement des réfugiés dont les zones de retour sont facilement accessibles, le risque est grand de voir d'ici quelques mois des convois rapatrier uniquement des Banyamulenge devant retourner dans les hauts plateaux de Minembwe, zone particulièrement enclavée d'où viennent la plupart d'entre eux.

Notons en outre que le même problème d'acceptation se pose de manière plus aiguë encore pour les Banyavyura, ces Tutsi congolais qui avaient été installés dans les années 1970 à Vyura, dans la province du Katanga, à proximité de Moba. Les populations locales de Vyura refusent catégoriquement d'entendre parler du retour de ces réfugiés dans leur territoire. Les Banyavyura semblent ainsi contraints à retourner dans les Hauts Plateaux de Minembwe, ou encore à Bwegera, dans la plaine de la Ruzizi, où de nombreux Banyamulenge sont aussi installés. Or, les Banyavyura ne demandent qu'une chose, pouvoir rentrer à Vyura même. Les accords tripartites stipulent de leur côté que les réfugiés doivent pouvoir choisir librement leur zone de réinstallation. Cette situation constitue un blocage pour le rapatriement de ces réfugiés Vyura mais fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement, de la CNR et du HCR.

De manière plus générale, les craintes et suspicions autour des rapatriements en provenance du Burundi, qui risquent d'être encore plus virulentes pour les rapatriements à partir du Rwanda, ne constituent qu'une illustration des mauvaises relations qui existent entre les différentes communautés du sud-sud. Le lancement d'un réel processus de dialogue intercommunautaire s'avérerait particulièrement utile pour le bon déroulement des rapatriements, la bonne intégration des rapatriés Tutsi et le maintien des relations entre les différentes communautés de la zone.

II. MINEMBWE, LE FRF ET L'ENCADREMENT ADMINISTRATIF DES POPULATIONS ENCLAVÉES

En territoire de Fizi, la question de l'encadrement administratif des Hauts Plateaux de Minembwe constitue depuis longtemps un point de tension particulièrement sensible qui oppose la communauté Banyamulenge,

majoritaire dans cette zone, à la communauté Bembe. À l'origine de cette tension, la volonté des Banyamulenge de devenir coutumièrement et administrativement autonomes des chefs Bembe qui les ont accueillis sur leurs terres à l'époque de leurs aïeux. Cette volonté s'est traduite dans le temps par la revendication de créer pour les Hauts Plateaux de Minembwe un territoire²⁸ autonome de celui de Fizi. Ce dont les autres communautés de Fizi, et les Babembe en particulier, ne veulent pas entendre parler, la création d'un tel territoire signifiant de facto la perte de larges zones du contrôle des notables Bembe.

La revendication du territoire de Minembwe, tout comme le rapatriement des réfugiés du Burundi et du Rwanda, a longtemps été portée par le FRF (Forces Républicaines Fédéralistes), groupe armé issu de la communauté Banyamulenge. Le FRF a été intégré à l'armée nationale en janvier 2011 contre plusieurs garanties de la part du gouvernement congolais²⁹. La première de ces garanties est de rester déployé dans les Hauts Plateaux pour une période de cinq ans et d'avoir le commandement d'un secteur militaire spécialement créé pour les Hauts Plateaux, ce qui est le cas depuis janvier 2011. La reconnaissance des grades et l'obtention de postes dans l'armée constituaient une seconde demande, qui a été partiellement satisfaite au mois de mai 2011: le commandant en chef des FRF, le général Bisogo, attendait encore de se voir obtenir un poste au sein de la 10^{ème} Région Militaire, qui gère la province du Sud-Kivu. Enfin, une autre revendication à laquelle le gouvernement aurait répondu positivement avait trait à l'encadrement administratif des populations des Hauts Plateaux. Il aurait convenu à ce sujet de faire de Minembwe-centre une commune et de doter les Hauts Plateaux de cinq postes d'encadrement, en lieu et place d'un seul poste actuellement. Cette revendication n'a jusqu'à aujourd'hui (mai 2011) pas été l'objet d'une action de la part des autorités.

La création de ces postes d'encadrement soulève plusieurs questions liées aux rapatriements. La première est qu'elle risque d'avoir une influence négative sur les relations entre les communautés Bembe et Banyamulenge, ce qui n'est pas sans implications sur la question même des rapatriements. Deuxièmement, certains officiels du FRF ont laissé entendre qu'ils ne pourraient pas sensibiliser positivement les réfugiés de leur communauté tant qu'il n'y aurait pas des conditions d'encadrement administratif valables pour ces derniers. Or, les autorités provinciales devraient associer le FRF dans les prochaines séances de sensibilisation dans les camps de réfugiés au Burundi. Enfin, dans le cas où le gouvernement n'accomplissait pas ses engagements, il n'est pas impossible que la situation évolue négativement à partir de Minembwe, soit que certains FRF retournent en brousse, soit qu'un autre groupe armé en vienne à se créer dans les Hauts Plateaux. Pour le moment, une telle possibilité apparaît peu probable étant donné que le nouveau secteur commandé par le FRF occupe presque l'ensemble des Hauts Plateaux. Certaines zones (Kamombo) demeurent toutefois sans présence militaire.

Comme on le voit, la question de l'intégration des groupes armés, ici du FRF, demeure complexe et est liée à certains dossiers sur lesquels des avancées sont encore nécessaires. Dans le pire scénario, le retrait de certains groupes de l'armée nationale aurait une influence néfaste à la fois sur la sécurité de la zone et sur les dynamiques de rapatriement. Aussi, la vigilance de la part des autorités doit rester de mise.

III. CONFLITS AUTOUR DU POUVOIR COUTUMIER

Les conflits de leadership sont particulièrement nombreux dans les territoires de Fizi et d'Uvira, où ils minent l'effectivité du leadership local et entraînent des divisions des communautés. Ces conflits se situent à tous les niveaux du pouvoir coutumier, de la localité à la chefferie. Les populations sont obligées de se ranger derrière l'un ou l'autre des deux chefs concurrents et de reconnaître les seules décisions prises par le chef qui bénéficie

²⁸ Dans le sens d'entité administrative dépendant directement de la Province.

²⁹ Entretiens avec des responsables civils et militaires des FRF, avril-mai 2011.

de leur soutien, ce qui provoque de nombreux conflits. Les tensions au niveau du leadership local vont donc nécessairement au-delà d'un simple conflit au sein de la famille royale régnante pour embrasser une dimension politique et collective. Minant la cohésion sociale, l'existence de tels conflits empêche l'émergence d'un milieu d'accueil favorable à une bonne réintégration des rapatriés.

Le conflit coutumier le plus important des deux territoires est certainement celui qui oppose les communautés Bafuliru et Barundi autour de la chefferie de la plaine de la Ruzizi, officiellement appelée chefferie des Barundi. Les origines de ce conflit remontent au XVIII^{ème} siècle, avec les premiers mouvements migratoires de populations burundaises qui vinrent s'installer dans la plaine de la Ruzizi en faisant allégeance aux chefs coutumiers Bafuliru qui occupaient cette zone. Le conflit éclata en 1928, lorsque le colonisateur créa la chefferie des Barundi, donnant ainsi l'opportunité à ces populations, qui demeuraient jusque-là sous la tutelle coutumière des Bafuliru, de s'autogérer et de nommer leur propres chefs coutumiers, ce que les Bafuliru n'apprécièrent guère. Après l'indépendance, le pouvoir coutumier Fuliru remit en cause l'existence de cette chefferie et voulut restaurer son autorité coutumière sur la plaine. La situation se dégrada, en particulier durant la rébellion muléliste dans les années 1960. Le mwami Murundi fut destitué à deux reprises dans les années 1980 et 1990 mais fut à chaque fois réhabilité. Lors de la seconde destitution en 1991, c'est l'actuel chef de chefferie Mufuliru, Kibinda, qui occupa le poste jusqu'en 1996, moment où l'AFDL réhabilita le chef Murundi. Durant les deux guerres, les populations fuirent la plaine et la plupart des chefs coutumiers Barundi se réfugièrent au Burundi. En 2004, le groupe Maï-Maï Nakabaka (Fuliru) contrôlait la plaine de la Ruzizi et nomma l'actuel mwami Fuliru à la tête de la chefferie de la plaine. Tous les autres chefs coutumiers Barundi (quatre chefs de groupement et quatorze chefs de localité), dont nombre se trouvent alors en exil, furent alors remplacés par des Bafuliru.

La situation n'a pas évolué depuis lors : la réalité du pouvoir dans la Plaine est exercée par des chefs Bafuliru nommés à l'époque des Maï-Maï alors même que le mwami officiel et légal est toujours celui des Barundi. La communauté Barundi réclame de se voir réhabilitée dans ses droits coutumiers, comme l'a par exemple illustré le mémorandum de la communauté Barundi présenté à la conférence de Goma en janvier 2008. Les Bafuliru, qui sont par ailleurs majoritaires dans la Plaine, continuent de se baser sur leurs droits ancestraux et de premier occupant pour légitimer leur pouvoir. Le gouverneur a instruit à plusieurs reprises l'administrateur de territoire d'Uvira pour qu'il réhabilite l'ancien mwami Murundi dans ses fonctions, ce qu'aucun AT n'a jamais osé faire de peur de provoquer d'importants mouvements de contestation populaire dans la Plaine et à Uvira. Notons encore que les tensions entre les deux communautés se sont aggravées durant la guerre du RCD, les Bafuliru étant associés à la tendance Maï-Maï tandis que les Barundi sont associés au RCD (leur chef de chefferie, Ndabagoye, ayant lui-même été l'une des figures de proue du RCD et a été nommé député pour le compte du RCD en 2004).

La plupart des anciens chefs coutumiers Barundi demeuraient en exil au Burundi en mai 2011 (trois des quatre anciens chefs de groupements, et plusieurs anciens chefs de localités). Certains d'entre eux posent comme condition à leur retour la réintégration de leurs anciennes fonctions sans risques d'être inquiétés. Les chefs coutumiers Barundi qui sont déjà rentrés d'exil ont pu se réinstaller dans la Plaine sans difficultés particulières, mais à la condition qu'ils ne fassent rien pour tenter de récupérer leurs postes. N'ayant pas enquêté directement dans les camps de réfugiés, il est difficile d'évaluer l'impact de ces tensions coutumières et intercommunautaires sur les intentions de rapatriement. Toujours est-il qu'elles ne favorisent aucunement une réintégration paisible et positive des rapatriés et participent d'un climat local délétère. Bien que pour des raisons d'un autre ordre, un Mufuliru se faisant appeler Bédé, ancien FARDC en poste à Kavumu, a récemment relancé un groupe armé

dans les Moyens Plateaux de Fizi³⁰. Ce genre d'informations ne va pas dans le sens d'apaiser les relations entre les deux communautés.

L'autre grand conflit coutumier est celui qui oppose la communauté Banyamulenge à la communauté Bavira autour du contrôle du groupement de Bijombo en territoire d'Uvira. Les Banyamulenge de Bijombo, majoritaires dans le groupement, veulent, comme à Minembwe, cesser de dépendre d'une coutume qui n'est pas la leur et d'être soumis à des chefs issus d'une autre communauté, tandis que les Bavira font valoir leurs droits ancestraux sur le groupement du fait qu'ils occupaient la zone avant la venue des Banyamulenge.

Tous ces conflits coutumiers n'opposent pas nécessairement des communautés, mais peuvent survenir à l'intérieur d'une même famille régnante, comme c'est par exemple le cas de la localité de Kivumu, à Minembwe centre, en territoire de Fizi, où le pouvoir oppose le chef officiel récemment nommé à son oncle paternel qui a exercé le poste comme intérim avant lui. Ce conflit met aux prises deux réseaux d'intérêts opposés et implique des officiels locaux (ANR, poste d'encadrement) dans des ventes illégales de parcelles et de terres. Toujours dans les Hauts Plateaux, en groupement de Basimunyaka Sud, la localité Kibumba est divisée entre un chef Fuliru et un chef Nyindu, chacun s'appuyant sur une faction armée différente (Mai-Mai Mulumba vs FDLR) pour tenter d'asseoir son pouvoir, provoquant ainsi des cas de pillages. Enfin, un conflit lié aux limites administratives de la localité Runundu, Kabingo (Hauts Plateaux de Minembwe) oppose un chef Munyamulenge à deux chefs Babembe, notamment autour de la gestion des taxes de deux marchés.

Ces quelques exemples de conflits de leadership ne sont pas exhaustifs. Ils sont d'ailleurs tellement nombreux qu'il serait particulièrement fastidieux d'en dresser la liste complète. Ils empêchent l'établissement d'un leadership positif et responsable alors même que les autorités locales devraient jouer un rôle plus proactif dans la problématique des rapatriements.

IV. CONFLITS FONCIERS ET RAPATRIEMENTS

L'agriculture et l'élevage étant les deux activités économiques les plus pratiquées dans les territoires de Fizi et Uvira, le foncier y constitue un enjeu particulièrement important. Là aussi, plusieurs conflits importants entraînent des tensions sociales non négligeables. Les conflits fonciers les plus sensibles ne sont pas directement liés aux rapatriements, ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas une influence indirecte sur ceux-ci. On peut citer par exemple différents conflits fonciers opposant des agriculteurs à de grands concessionnaires fonciers, qui touchent très fortement la plaine de la Ruzizi. De vastes espaces de plusieurs dizaines, voire d'une centaine d'hectares ont été vendus par des chefs coutumiers à des opérateurs économiques d'Uvira ou Bukavu, alors même que ces terres étaient cultivées par les populations. Suite à ces ventes, les récoltes des populations sont souvent arrachées par des hommes de main des nouveaux propriétaires, signifiant par-là aux agriculteurs qu'ils n'ont plus le droit de venir y cultiver. Ces grandes concessions sont généralement destinées à l'agriculture intensive, recourant davantage à des tracteurs qu'à de la main d'œuvre locale journalière. Ces problèmes de ventes et d'expropriation des terres sont très marqués à Mutarule et Luvungi. Ils touchent à la fois les résidents et les rapatriés, bien que l'on n'ait pas d'idée précise du nombre de personnes qui ont été expropriées à la suite de ce type de ventes. Les chefs coutumiers proposent d'autres espaces cultivables aux populations concernées,

³⁰ Bédé a déserté les FARDC suite à un dossier d'armes non enregistrées qui étaient en sa possession. Sa hiérarchie lui aurait demandé de remettre ces armes clandestines, ce que Bédé aurait refusé pour préférer fuir avec quelques hommes. Il ne représenterait pas jusque-là une force importante. En mai 2011, les notables FULIRU ne savaient pas quelle attitude adopter face à cette nouvelle tentative de groupe armé. La principale motivation de Bédé, selon des sources militaires, serait de bénéficier de grades militaires supérieurs.

mais qui sont généralement moins fertiles que les terres vendues. Les populations savent bien qu'une fois que ces terres ont été vendues par leur chef, elles ne seront plus jamais exploitées au bénéfice de la communauté.

Ce phénomène provoque régulièrement la grogne des populations locales qui en sont victimes. Des marches ont ainsi été organisées contre les chefs responsables de ces ventes, comme par exemple à Luvungi en février 2011 ou à Mutarule en décembre 2010 et en mars 2011. Dans le groupement de Luvungi-Itara, le chef de groupement a finalement été destitué par l'Administrateur de Territoire, en février 2011, suite aux ventes qu'il prétendait exécuter au nom du chef de chefferie. Aucune médiation de la part des CMC d'Arche d'Alliance n'est possible sur ce type de conflit foncier qui dépasse largement les compétences et responsabilités des membres des CMC. Le CMC de Luberizi est bien informé du cas des expropriations de Mutarule mais aucun habitant n'est jamais venu se plaindre au CMC de cette situation. Les victimes se sont par contre rendues au niveau du barza intercommunautaire avec les maniocs qui avaient été arrachés. Jusque-là toutefois, le barza n'a pas encore traité le dossier. Là non plus, ce type de structure locale créée à l'initiative des populations n'est pas en mesure de contraindre un chef de groupement ou de collectivité.

Un autre dossier foncier important dans la zone concerne les tensions entre éleveurs et agriculteurs autour de la transhumance des troupeaux de vaches en période de saison sèche. Chaque année, à la saison sèche (de mai à septembre), les éleveurs (Banyamulenge pour la plupart mais aussi Bafuliru) descendent avec leurs troupeaux des Hauts et Moyens Plateaux d'Uvira et Fizi vers les plaines et le littoral, endommageant régulièrement les champs cultivés par les agriculteurs. Ces derniers commettent, de leur côté, régulièrement des actes de pillages sur les troupeaux des éleveurs, comme ce fut par exemple le cas dernièrement à Lulimba où des bandits armés Bembe ont pillé deux cents vaches appartenant à des éleveurs Banyamulenge. Plus généralement, c'est la question des taxes autour de la transhumance qui oppose les éleveurs Banyamulenge aux chefs de localité Bembe. Si tous s'accordent sur le fait de payer une taxe de transhumance pour dédouaner les agriculteurs du passage des vaches sur leurs terres, c'est le montant et le mode de prélèvement de cette taxe qui posent problème entre les deux communautés. Une initiative locale, les comités de conciliation intercommunautaires (CCI) ont été récemment initiés par des ONG locales (RIO, ADEPAE et Arche d'Alliance) avec l'appui de Life and Peace Institute, pour traiter notamment de cette question de la transhumance qui divise de manière structurelle les communautés Bembe et Banyamulenge.

D'autres conflits fonciers, bien que de moindre importance, concernent plus directement les rapatriés. On a déjà mentionné les nombreux conflits fonciers interindividuels qui opposent souvent les résidents aux rapatriés qui veulent récupérer les terres qu'ils ont abandonnées au moment de leur départ en exil. Outre ces conflits, des conflits d'ampleur collective émergent souvent autour des questions de constitution, par les autorités, de zones de lotissement réservées à la réinstallation des rapatriés. Ces zones sont en effet constituées à partir de terres appartenant à des localités et les chefs de celles-ci (ou les chefs de groupement ou de chefferie) refusent souvent, à l'instar de leurs populations, de céder ces terres aux rapatriés, ou les cèdent à contrecœur. C'est notamment le cas de la zone de lotissement ORAC (Organisation des Rapatriés Congolais, anciennement ORAZ, organisation des rapatriés Zaïrois dédiée aux rapatriés zaïrois de 1978 rentrant du Burundi), dans la plaine de la Ruzizi. Le gouvernement cherche à agrandir cette zone de sept hectares du côté de la chefferie des Bavira à Lutemba pour accueillir de nouveaux rapatriés, mais le chef de chefferie n'accepte de donner qu'un seul hectare pour agrandir la zone de lotissement. En 2010, un incident se produisit autour de ce lotissement lorsque les agents du cadastre vinrent prendre les mesures des différentes parcelles à lotir : ils furent chassés à jets de pierres par les populations locales qui refusaient de perdre ces terres qu'elles exploitent pour l'agriculture. Cette réaction populaire provoqua l'intervention de la police et des militaires Amani Leo. Depuis

l'incident, cet espace demeure non loti. Le ministre provincial de la justice a depuis envoyé une lettre officielle exigeant au mwami Bavira de libérer ces terres, mais sans succès.

Le cas du lotissement de Mwandiga 3 qui a accueilli des centaines de familles rapatriées en périphérie de Baraka (territoire de Fizi) est aussi l'objet de quelques tensions du même type, bien que latentes. Les chefs des trois localités, qui ont été obligés de céder des terres pour la création de Mwandiga 3, refusent de reconnaître le nom même de Mwandiga 3 et veulent continuer à administrer directement les populations rapatriées installées sur les terres de « leur » localité. Ils refusent par la même occasion de reconnaître l'autorité du chef de localité de Mwandiga 3. Malgré leur installation, les relations entre les rapatriés de Mwandiga 3 et les résidents des localités voisines ne sont pas bonnes. Cela se traduit par exemple par des difficultés à trouver des terres arables à louer à proximité de Mwandiga 3 pour les rapatriés, les habitants se montrant réticents à leur louer des terres pour des périodes suffisamment longues, ce qui oblige les rapatriés à louer des terres à cinq ou dix kilomètres de Mwandiga 3. Ce problème d'accès aux champs pour les rapatriés de Mwandiga 3 a été porté à plusieurs reprises auprès du chef de groupement, mais sans jamais trouver de solutions jusque-là.

Un autre cas de conflit foncier qui a été rencontré durant l'enquête concerne la récupération des terres de réfugiés Bembe dans les Hauts Plateaux de Minembwe, à Kalingi. Ces terres sont en effet occupées par des déplacés Banyamulenge qui ont fui les localités de Kamombo et Milimba suite aux affrontements et refusent de rentrer chez eux et donc de rendre les champs aux réfugiés et rapatriés Bembe. Les chefs coutumiers de la place favorisent des solutions à l'amiable du type partage des terres entre les nouveaux résidents Banyamulenge et les rapatriés Bembe plutôt qu'une restitution totale des terres des rapatriés, au mécontentement de ces derniers. Ces tensions recoupent par ailleurs la problématique entre éleveurs et agriculteurs, les déplacés Banyamulenge pratiquant l'élevage sur les terres des Babembe qui sont des cultivateurs.

V. CONCLUSIONS

Ce chapitre entendait montrer à quel point les zones de retour des territoires de Fizi et Uvira ne constituent pas des zones neutres, homogènes et paisibles mais plutôt des espaces parcourus de nombreuses tensions locales. Ces tensions sont toutes enracinées dans le long terme de l'histoire locale et consubstantielles aux structures sociales qui régissent de larges pans de la société congolaise. Cela signifie par ailleurs qu'elles peuvent demeurer à l'état latent pendant de longues périodes, comme c'est souvent le cas, mais rebondir de manière spectaculaire et incontrôlable à la suite d'un événement déclencheur à priori banal. L'aspect latent de ces tensions ne doit donc pas pousser à un excès d'optimisme et faire penser qu'elles ont pu se résoudre d'elles-mêmes et qu'elles font désormais partie du passé, comme semble le penser trop rapidement nombre d'acteurs locaux, qui sont d'ailleurs très souvent les mêmes acteurs qui ont un rôle clé à jouer dans la résolution durable de ces conflits. Leur caractère structurel doit aussi inviter à la modestie et à un engagement dans le long terme : il est illusoire d'imaginer pouvoir résoudre en quelques semaines ou quelques mois des conflits dont les racines profondes remontent à l'époque coloniale, voire même avant.

Ces tensions fragilisent la cohésion sociale, renforcent les divisions au sein des populations et tendent les rapports sociaux entre groupes. À ce titre, elles constituent un frein à la réintégration durable des rapatriés dans leurs milieux d'origine. En retour, les rapatriements ont un effet aggravant sur les tensions existantes et risquent, s'ils ne sont pas correctement gérés, de provoquer de nouveaux rebondissements de la situation, voire de déstabiliser une bonne partie des deux Kivu.

Il est donc grand temps de reconnaître et de souligner l'importance de ces conflits locaux pour les dynamiques de rapatriement et de réintégration des rapatriés. Une réelle approche communautaire des rapatriements ne peut en effet se focaliser uniquement sur les questions d'accès aux infrastructures médicales et sociales pour les populations vulnérables et faire l'économie d'un travail approfondi sur ces conflits qui ont une dimension typiquement collective et communautaire. Ces conflits locaux doivent être placés sur le même degré de priorité que les autres besoins (médicaux, scolaires, en vivres) qui frappent les populations vulnérables. Or, le constat actuel est que la réponse au problème des rapatriés ne traite à *aucun niveau* des tensions sociales qui déchirent les milieux de retour. On a déjà pu constater que les stratégies actuelles de résolution des conflits fonciers liés aux rapatriements ne traitent que des conflits d'ordre interindividuel alors que la priorité se situe justement au niveau collectif (inter comme intracommunautaire), niveau sur lequel ces stratégies n'ont aucun levier d'action. En dehors des activités de sensibilisation, souvent larges et non ciblées, aucun programme cohérent et de grande ampleur ne vise à résoudre ces tensions.

Dans un contexte aussi conflictuel que celui des territoires de Fizi et d'Uvira, une réelle approche communautaire des rapatriements se doit d'être beaucoup plus orientée vers des stratégies de résolution de conflits durables et inscrites dans le long terme.

IV. Conclusions et Recommandations

La présente recherche entendait porter un regard réflexif et critique sur les opérations de rapatriement passées et les difficultés rencontrées par les rapatriés des territoires de Fizi et d'Uvira au moment de leur retour et de leur réintégration. Nous proposons en guise de conclusion quelques pistes qui gagneraient à être approfondies par les différents intervenants, qu'il s'agisse de la communauté humanitaire ou des autorités congolaises. Ces suggestions impliquent que les acteurs de la réponse se montrent capables de passer d'une approche humanitaire à court terme à une approche plus globale orientée vers le moyen et le long terme.

RECOMMANDATION 1 : Une approche des rapatriements qui prenne en compte les tensions locales doit être développée.

La principale leçon tirée de nos recherches est que la réponse apportée au problème des rapatriements ne tient aucunement compte de la sensibilité sociale, communautaire et politique des rapatriements. Les rapatriements sont compris par les intervenants comme une opération purement technique, à laquelle les réponses à apporter ne visent qu'à combler une série de besoins (en vivres, médicaux, scolaires, en abris, etc.), alors qu'ils sont porteurs d'une forte charge politique, communautaire et identitaire. Le milieu dans lequel les réfugiés rentrent est en effet parcouru de nombreux conflits qui divisent les communautés. Dans un tel contexte, il est essentiel de reconnaître : a) que ces tensions locales nuisent à la bonne réintégration des rapatriés et qu'**une approche réellement communautaire (comme celle revendiquée par le HCR) doit initier un travail à long terme sur ces conflits d'ordre structurel** ; b) que les rapatriements risquent d'aggraver ces tensions et de renforcer les inimitiés qui existent entre les communautés, voire de provoquer de nouveaux accès de violence.

À partir de ce constat, **des programmes de résolution de conflits doivent être mis en place de manière plus conséquente**. Des initiatives existent déjà en la matière, à l'instar du travail réalisé par les partenaires de Life & Peace Institute dans les deux territoires, mais elles demandent à être renforcées et élargies à la problématique des rapatriements. Le rôle à jouer par les autorités provinciales dans la résolution durable de ces conflits locaux est primordial. Il en va de même pour les acteurs de la société civile locale.

RECOMMANDATION 2 : La dimension *livelihood* de la réponse aux rapatriements doit être envisagée de manière plus conséquente

La réponse apportée aux rapatriements est encore beaucoup trop basée sur une logique humanitaire et d'urgence, à savoir le recours à la distribution de différents kits de vivres et non vivres. Une telle conception ne permet pas de répondre efficacement aux difficultés d'ordre socio-économique qui frappent durement les rapatriés dans la première année et demi de leur retour. La réponse actuelle est trop orientée sur le court terme alors que les besoins des rapatriés en termes de réinsertion socio-économique se situent aussi dans le moyen terme. Bien que des projets d'AGR et d'apprentissage de métiers commencent à être développés par le HCR, ceux-ci demeurent encore trop marginaux.

La réalité foncièrement agricole de l'économie locale et les contraintes que cette réalité impose aux rapatriés doivent être mieux prises en compte et faire l'objet de programmes plus adéquats. Le besoin le plus important des rapatriés dans l'année suivant leur retour est celui de l'accès aux vivres, et ce essentiellement sous forme de récoltes. L'assistance en vivres distribuée par le PAM est largement insuffisante pour répondre à ce besoin. **Des projets de champs communautaires cultivés par une main d'œuvre rémunérée en vue d'anticiper les besoins alimentaires des réfugiés non encore rapatriés** pourraient constituer une stratégie intéressante et

innovante pour répondre aux besoins en moyens de subsistance manifestés par les rapatriés. **L'accès à des AGR et au microcrédit**, notamment à du microcrédit agricole, pourrait constituer d'autres manières de répondre à ce besoin. Le développement d'alternatives aux seules distributions en vivres apparaît comme un élément primordial pour améliorer la réponse actuelle.

En outre, développer l'accès aux moyens de subsistance permettrait aux rapatriés (ainsi qu'aux résidents vulnérables) de mieux faire face aux coûts liés à la scolarisation des enfants ainsi qu'à la prise en charge des frais médicaux du ménage après les six mois d'assistance médicale.

RECOMMANDATION 3 : Une stratégie foncière correspondant aux enjeux du rapatriement doit être élaborée.

Il est particulièrement nécessaire d'élaborer une **stratégie claire, cohérente, équitable et appliquée partout de la même manière pour la récupération des biens (fonciers et autres) des rapatriés**. Cette question sensible qui oppose les rapatriés et les résidents ne devrait plus être laissée à l'arbitraire des arrangements locaux. Bien qu'ils permettent d'apporter des solutions locales aux conflits entre résidents et rapatriés, les arrangements locaux offrent trop peu de garanties aux différentes parties quant au respect de leurs droits et risquent souvent de tomber dans la loi du plus fort. Basés sur les coutumes locales, ils n'offrent en outre aucune possibilité de récupération de leurs terres/biens aux femmes veuves ou seules. Enfin, ils contredisent sous bien des aspects les engagements pris par les autorités congolaises dans le cadre du Protocole sur les droits de propriété des personnes de retour du Pacte des Grands Lacs.

D'une manière plus générale encore, c'est l'ensemble de la question foncière qui est problématique en RDC, de par le décalage qui existe entre la réalité vécue dans les campagnes congolaises (gestion coutumière des terres) et les prescrits de loi foncière. Ce décalage crée une dualité normative au niveau foncier qui insécurise de manière structurelle tous les paysans congolais, résidents comme rapatriés.

RECOMMANDATION 4: Les autorités congolaises doivent s'impliquer de façon plus active dans la facilitation du processus de rapatriement.

Face aux défis à venir concernant le rapatriement des réfugiés de Tanzanie et du Burundi, l'implication des autorités congolaises est particulièrement requise. Bien que les autorités nationales et provinciales soient actives au sein des commissions tripartites, leur engagement demande à être renforcé, en particulier au niveau le plus local. D'une part, les autorités ont tendance à minimiser les problèmes liés aux rapatriements et à se satisfaire de la qualité de la réponse actuelle, malgré les plaintes des rapatriés. D'autre part, les autorités locales (postes d'encadrement, chefferies, groupement et localités) ne sont pas suffisamment impliquées dans la réponse et ignorent les dernières évolutions du dossier des rapatriements. Elles développent de ce fait une attitude attentiste qui ne facilite pas la réintégration des rapatriés dans leur milieu alors même que c'est à leur niveau que se pose le gros des problèmes de réintégration. Aucune stratégie formalisée n'existe au niveau des autorités locales, de sorte que l'on se situe exclusivement dans une réponse réactive, ad hoc, qui se met en place uniquement lorsque le problème est ouvertement posé. **Une approche plus anticipative de la part des autorités locales, en partenariat avec les autorités territoriales et provinciales, et notamment les bureaux de la CNR, permettrait un traitement plus efficace et plus durable de la problématique.**

RECOMMANDATION 5 : La coordination et la lisibilité de la réponse doivent être améliorées.

Malgré les mécanismes existants en matière de coordination de la réponse humanitaire (système onusien des clusters), les défis restent importants à ce niveau tant les acteurs impliqués ont des visions, approches et profils institutionnels variés. Les problèmes rencontrés dans la mise en place du Cluster Relèvement Précoce au Sud-Kivu sont révélateurs de ces contraintes. Une définition commune et partagée par l'ensemble des acteurs des besoins et priorités en matière de rapatriements constitue un préalable fondamental pour l'amélioration de la coordination des différents axes de la réponse. Jusqu'à aujourd'hui une telle définition fait toujours défaut.

La complexité de la réponse, la multitude d'acteurs et de secteurs d'intervention impliqués ainsi que son caractère évolutif dans le temps n'en facilitent pas une lisibilité claire par les bénéficiaires. Ce manque de lisibilité crée des résistances populaires et des perceptions négatives de la réponse et des organisations l'exécutant. Du fait d'un manque de clarté et d'informations fiables sur l'assistance qui leur est apportée, l'impression d'être trompé ou floué, voire de bénéficier d'assistance sur une base arbitraire, se développe chez de nombreux bénéficiaires. Ces conceptions négatives favorisent un climat de suspicions non propice à une réintégration paisible des rapatriés.

Des stratégies de communication et d'information plus performantes devraient être développées par les acteurs impliqués dans la problématique des rapatriements à venir afin de favoriser une meilleure compréhension des différents axes et des différentes contraintes liées à la réponse par ses bénéficiaires. Le développement d'une approche plus participative dans la définition de la réponse elle-même participe de cette optique.

RECOMMANDATION 6 : Les acteurs devraient reconnaître le caractère structurel de l'insécurité au Sud Kivu et son implication sur les rapatriements.

Bien que la situation sécuritaire se soit améliorée ces derniers mois dans les territoires de Fizi et d'Uvira, elle demeure une réalité préoccupante pour la réintégration des rapatriés. L'insécurité qui prévaut dans la zone s'inscrit dans le long terme de la crise congolaise. L'indiscipline des militaires congolais, la présence de groupes armés incontrôlés, la poursuite des opérations Amani Leo, les affrontements et cas de pillages demeurent des sujets de préoccupation légitimes pour les populations locales, et donc aussi pour les rapatriés et les réfugiés toujours dans les camps. La volatilité du contexte sécuritaire des deux territoires a nécessairement une implication sur les dynamiques de rapatriement, quoi qu'en disent les autorités et le HCR.

Dans ce cadre, **les évaluations réalisées pour juger des conditions sécuritaires des zones de retour ne devraient pas se limiter aux aspects les plus superficiels et temporaires de l'insécurité mais plutôt prendre en compte ses dynamiques profondes et structurelles.** Face aux incertitudes qui continuent de planer sur la région, la prudence demeure de mise. Rapatrier des réfugiés pour que ceux-ci aient à fuir de nouveaux affrontements quelques mois plus tard, comme cela s'est vu par le passé en territoire de Fizi, ne constitue pas une stratégie cohérente et attentive aux besoins de protection des populations. En outre, les considérations politiques des différentes autorités ne devraient pas influencer sur les évaluations du contexte sécuritaire ni sur aucune des décisions prises au niveau des rapatriements.

Acronymes

ACCOPEC	Coopérative pour le relèvement communautaire
ADEPAE	Action pour le développement et la paix endogènes
ADRA	Adventist development and relief agency
AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
AGR	Activité génératrice de revenus
AIDES	Action et intervention pour le développement et l'encadrement social
ANR	Agence national de renseignements
APR	Armée patriotique rwandaise
AVSI	Associazione Volontari per il Servizio Internazionale
BPRM	Bureau for population, refugees and migration
CA	Conseil d'administration
CAR	Comités d'action et de réconciliation
CELA	Centre pour l'épanouissement des jeunes et la formation de l'adulte
CLPC	Comités locaux permanents de conciliation
CMC	Comité de médiation et de réconciliation
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
COPAC	Coopérative des projets d'autonomisation communautaire
CNR	Commission nationale pour les réfugiés
CRP	Cluster relèvement précoce
DGM	Direction générale des migrations
FARDC	Forces armées de la République Démocratique du Congo
FAO	Organisation des Nations-unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FRF	Forces républicaines fédéralistes
GIZ	Coopération technique allemande
GTT	Groupe de travail technique
HCR	Haut-Commissariat pour les Réfugiés
IMC	International Medical Corps
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations-unies en République Démocratique du Congo
NFI	Non-Food Items (biens non-consommables)
NRC	Conseil norvégien pour les réfugiés
OCHA	Bureau des Nations-unies pour la coordination des affaires humanitaires
ONG	Organisation non-gouvernementale
OUA	Organisation de l'Union Africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PMU	Mission de développement pentecôtiste
PNUD	Programme des Nations-unies pour le développement
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
RDC	République Démocratique du Congo
RIO	Réseau innovation organisationnelle
SFCG	Search for common ground
STAREC	Programme de stabilisation et reconstruction de l'est de la RDC
SVH	Solidarité des volontaires pour l'humanité
TEP	Teacher emergency programme
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
UVIMAWA	Umoja wa Vikundi vya wa Mama Wakimbizi

VIH Virus de l'immunodéficience humaine
YEP Youth emergency package

Éléments bibliographiques

Accords tripartites et modalités pratiques:

Accord tripartite RDC-Tanzanie-HCR ;

Accords tripartite RDC-Burundi-HCR ;

Modalités pratiques relatifs au rapatriement volontaire des réfugiés de la RDC vivant en Tanzanie

Statistiques:

Source : HCR - Statistiques de rapatriements depuis le Burundi et la Tanzanie depuis 2005 pour les territoires de Fizi et et 2010 d'Uvira, UNHCR, bureau de terrain d'Uvira ;

Source : HCR - Effectifs restants à rapatrier à partir de Tanzanie dans les différentes zones de retour année 2011 UNHCR, bureau de terrain d'Uvira ;

Source : HCR - Statistiques par tranches d'âge des rapatriés à partir du Burundi et par les différents convois avec leurs zones de retour par villages au 20 avril 2011 et mise à jour au 27 avril, UNHCR, bureau de terrain d'Uvira ;

Source : HCR - Statistiques des réfugiés burundais rapatriés au Burundi Mars 2011 UNHCR, bureau de terrain d'Uvira ;

Statistiques 2010 des vulnérables dans les territoires d'Uvira et Fizi, AIDES, bureau d'Uvira

Rapports:

Source : CNR - Rapport de mission de réévaluation sécuritaire des territoires de Fizi et Uvira / comité technique tripartite Tanzanie – 12-17 avril 2011

Source : HCR - Rapport de la mission d'évaluation de conditions de protection et de réintégration dans les zones de retour (comité tripartite Tanzanie) – 6-11 septembre 2010

Source : CNR - Rapport sur les projets de réintégration en faveur des rapatriés et des communautés hôtes en territoire de Fizi et Uvira de 2006 à 2011 (en matière d'abris, santé, éducation, etc.) / rapport fourni par CNR Uvira

Source : HCR - Descriptif des return package du HCR – Uvira (transmis par CNR Uvira)

Source : CNR - Document de présentation de la CNR et de son rôle et mandat (antenne de Goma) de novembre 2010

Source : Chronogramme des activités du groupe de travail technique relatif aux opérations de rapatriement des réfugiés congolais vivant au Burundi et des réfugiés burundais vivant en RDC / pour 2010 (document non daté)

Source : CNR - Rapport annuel d'activité 2009 de la CNR / antenne d'Uvira (daté du 9 janvier 2010)

Source : CNR - Rapport annuel d'activité 2010 de la CNR / antenne d'Uvira

Source : HCR - Compte rendu de la réunion bilatérale UNHCR – gouvernement provincial du Sud Kivu du 4 décembre 2009

Source : CNR - Compte rendu de la première réunion du groupe technique de travail de la commission tripartite RDC-Tanzanie-HCR tenue à Lubumbashi du 8 au 10 août 2005

Source : OCHA Données du déplacement au Sud-Kivu, RD Congo de 2009 - au 31 mars 2011

Source : CNR - Rapport de la cinquième réunion du groupe de travail technique de la commission tripartite RDC-Tanzanie-HCR sur le rapatriement volontaire des réfugiés congolais vivant en Tanzanie / Kinshasa, 1-2 février 2011

Source : CNR - Présentation de la situation sécuritaire générale dans les zones de retour des réfugiés congolais vivant en Tanzanie par l'inspecteur principal de la PNC à Kinshasa / non daté / avril 2011, dans le cadre de la mission de réévaluation sécuritaire d'avril 2011

Source : PNUD, bureau de Bukavu - Présentation de l'approche relèvement précoce.