

Décembre 2014



ET MAINTENANT, QUOI? LA
RÉPONSE INTERNATIONALE FACE
AU DÉPLACEMENT INTERNE EN
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU
CONGO

RÉDIGÉ PAR :

STACEY WHITE

Photo de couverture : Portrait de femme dans le camp pour personnes déplacées de Bompata en République Démocratique du Congo (Photo des Nations Unies, Marie Frechon, 11 mars 2007).

BROOKINGS

La Brookings Institution est une organisation privée à but non lucratif. Sa mission consiste à mener des recherches indépendantes de haute qualité et, à partir de ces travaux, de proposer des recommandations innovantes et pratiques aux décideurs politiques ainsi qu'au public. Les conclusions et recommandations de toutes les publications de la Brookings Institution relèvent de la responsabilité exclusive des auteurs et ne reflètent en aucun cas les vues de l'institution, de sa direction ou celles des autres universitaires collaborateurs de l'institution.

La Brookings Institution reconnaît que la valeur de ses productions résulte d'un engagement absolu de qualité, d'indépendance et d'impact. Les activités soutenues par ses donateurs reflètent cet engagement, et les analyses comme les recommandations ne sont déterminées ou influencées par aucun don.

1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. 20036
www.brookings.edu

© 2014 Brookings Institution

Cette publication a été produite grâce au concours financier du Bureau du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Département Fédéral des Affaires Étrangères suisse et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, qui s'engagent tous à soutenir des recherches indépendantes et la mise en œuvre de solutions durables à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La Brookings Institution observe dans ses recherches, ses analyses et ses préconisations des normes les plus élevées en matière de qualité et d'indépendance. Le contenu de cette publication traduit uniquement l'opinion de son auteur qui ne peut en aucun cas être considérée comme celle de la Brookings Institution.

L'AUTEUR

Stacey White est une spécialiste indépendante en politique humanitaire qui compte plus de 15 années d'expérience dans les situations de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Elle a travaillé pour plusieurs groupes de réflexion, pour différentes agences des Nations Unies et organisations non gouvernementales, et son expérience du terrain couvre plus de 20 pays à travers le monde.

S O M M A I R E

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	vi
INTRODUCTION	1
APERÇU DU DÉPLACEMENT EN RDC	4
EFFORTS NATIONAUX EN RÉPONSE AU DÉPLACEMENT INTERNE	9
EFFORTS INTERNATIONAUX EN RÉPONSE AU DÉPLACEMENT INTERNE	15
Mission intégrée de l'ONU	15
Un engagement humanitaire durable	18
Activités ciblant spécifiquement les déplacés internes	22
Renforcement de la résilience et solutions durables potentielles	28
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	31
BIBLIOGRAPHIE	36

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ADF	Alliance des forces démocratiques
CCCM	Groupe Coordination et Gestion des Camps (Groupe de travail)
CERF	Fonds central d'intervention d'urgence
CHF	Fonds humanitaire commun
CMP	<i>Commission Mouvements de Population</i>
CNR	<i>Commission Nationale pour les Réfugiés</i>
CPIA	<i>Comité Provincial Inter-Agences</i>
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DFID	Ministère britannique du développement international (RU)
RDC	République démocratique du Congo
DSRSG	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies
DTM	Matrice de suivi des déplacements
ECHO	Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne
ERF	Fonds central d'intervention d'urgence
FARDC	Forces armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FIB	Brigade d'intervention rapide
FTS	Service de suivi financier
HAP	Plan d'action humanitaire
HC	Coordonnateur humanitaire
PDI (déplacés internes)	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (déplacés internes)
IDMC	Observatoire des situations de déplacement interne

OIM	Organisation internationale pour les migrations
IRC	International Rescue Committee (Comité international de secours)
ISSSS	International Security and Stabilization Support Strategy (Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilité)
M23	Mouvement du 23-Mars
MONUC	Mission de l'Organisations des Nations unies en RDC
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC
MSF	Médecins sans Frontières
ONG	Organisations non gouvernementales
NFI	Articles non alimentaires (Non food items)
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU
OHCHR	Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
RRMP	Réponse rapide aux mouvements de population
SGBV	Violence sexuelle et sexiste
SMSG	Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies
SRP	Plan pour une réponse stratégique (Strategic Response Plan)
STAREC	Programme de stabilisation et de reconstruction pour les zones de conflit
CR	Coordonnateur résident
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

INTRODUCTION

Tenter d'évaluer les conditions de l'assistance et de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI) en République Démocratique du Congo (RDC) pour les comparer à ce qu'elles étaient dix ans auparavant est une tâche particulièrement délicate. Comme dans pratiquement tous les autres domaines dans la région des Grands Lacs, les paradoxes abondent et il n'est pas aisé de trouver des réponses. Même si la tentation est énorme d'évaluer la situation en la qualifiant de « meilleure » ou de « pire » qu'elle n'était il y a dix ans, il serait extrêmement compliqué de se prononcer de manière définitive dans un sens ou dans l'autre. Par certains aspects et pour certaines personnes déplacées, il ne fait aucun doute que les conditions de vie sont meilleures que dans le passé ; dans d'autres cas, il est possible qu'elles soient pires ou qu'elles n'aient que très peu changé. Même si la protection des personnes déplacées à l'intérieur du pays est depuis plusieurs années au centre de l'action internationale visant la protection des civils dans le pays, leur nombre n'a pas baissé et leurs difficultés restent considérables, sans progrès pour éviter les nouveaux déplacements ou pour trouver des solutions durables aux conditions des personnes déjà déplacées.

Il ne fait aucun doute que la présence continue en RDC des organisations internationales durant les dix dernières années a contribué à sauver des vies et à atténuer les souffrances. Dans un pays qui se trouve année après année¹ au plus bas du classement de l'Indice de développement humain (IDH) et qui selon les estimations aurait perdu plus de 5,4 millions de personnes entre 1998 et 2007 uniquement à cause de la crise², affirmer l'omniprésence de la vulnérabilité est une évidence. Sans la présence des organisations internationales, la situation humanitaire aurait certainement été encore bien plus difficile. Malheureusement, ces efforts internationaux de longue haleine n'ont pas réussi à l'échelle du pays à dépasser des objectifs humanitaires minimaux, et même dans ce cas, l'intervention d'urgence n'a jamais été en mesure de couvrir adéquatement les besoins énormes des populations touchées par la guerre.

Durant toute cette période d'interventions internationales successives en RDC, les résultats humanitaires ont été sérieusement compromis par la résurgence permanente du conflit et l'attitude du gouvernement national tout à la fois incapable et peu disposé à apporter de l'assistance aux personnes qui le subisse. Des facteurs internes au système humanitaire ont également influencé les résultats des efforts d'aide. Malgré une présence constante dans le pays pendant des années, les interventions humanitaires ont souvent manqué de cohérence et ont été trop dérisoires pour couvrir l'immensité et la diversité des besoins des groupes vulnérables se trouvant en RDC. Parallèlement, les acteurs humanitaires ont manqué de flexibilité ; ils n'ont pas réussi à apporter une assistance d'urgence réellement rapide aux personnes nouvellement déplacées et n'ont pas su non plus diversifier adéquatement leur offre traditionnelle en vue de soutenir l'autonomie des communautés de personnes déplacées qui tentaient de survivre dans une situation de crise chronique.

¹ La RDC se trouvait au 186^e rang sur 187 en 2014, voir : <http://hdr.undp.org/fr/content/human-development-index-hdi-table> pour consulter la liste complète des pays figurant dans l'Indice de développement humain.

² International Rescue Committee, *Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis*, 2007, http://www.rescue.org/sites/default/files/migrated/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf Il n'existe pas de chiffres récents de mortalité dans la mesure où l'enquête IRC de 2007 est la dernière de ce type à avoir été menée.

Outre les défis auxquels s'est heurtée l'entreprise humanitaire, les efforts internationaux militaires ou politiques déployés pour mettre un terme au conflit ont également connu leur part de difficultés. Après avoir été déployées pendant près de 15 années sous les auspices d'un mandat progressivement renforcé, les forces de maintien de la paix de l'ONU, ou MONUSCO (connue antérieurement sous le nom de MONUC), n'ont pas réussi à neutraliser les multiples factions participant au conflit et ont rencontré des difficultés pour assurer une protection efficace aux millions de civils pris entre plusieurs feux. Au plan politique, les efforts internationaux ont été tout aussi inefficaces. Différents accords de paix nationaux et régionaux ont été tour à tour signés et violés par la RDC et ses voisins. Au cours de la période couverte par le dernier accord en date, l'*Accord cadre pour la Paix, la Sécurité et la Coopération en République Démocratique du Congo et la Région* signé en février 2013, les groupes armés sont restés actifs et les combats se sont poursuivis sans diminution d'intensité.

Dans ce contexte qui s'étend sur deux décennies longues et difficiles pour la RDC, on observe une tentative d'optimisme parmi les populations qui vivent et travaillent dans les provinces de l'Est. La paix fragile qui a suivi la défaite fin 2013 du Mouvement du 23-Mars (M23) aux mains de la Brigade d'intervention rapide (FIB) de la MONUSCO et des Forces armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) et qui s'est accompagnée du retour spontané de nombreux déplacés internes vers des poches de sécurité est bien une réalité. Qui plus est, cette paix semble vouloir perdurer, au moins dans certaines zones de l'Est. Dans un pays connu pour l'extrême rapidité des changements de situation, tout le monde continue toutefois de se demander : « La paix va-t-elle durer ? ». Pour de nombreux observateurs pragmatiques, la réponse définitive est « non ». Même si une partie non négligeable des troupes des Forces démocratiques de libération du Rwanda (DDL) a été démobilisée, une majorité de combattants sont restés actifs et de nouveaux recrutements seraient en cours³. Parallèlement, le M23 ne représente qu'un groupe parmi une myriade d'autres actifs dans l'Est du Congo. Les observateurs s'inquiètent des possibilités de reprise des combats dans la zone qui s'étend de Dungu dans la province Orientale à Pweto dans le sud du Katanga.

La possibilité d'une reprise des combats et de nouveaux déplacements n'est pas l'unique préoccupation humanitaire actuelle. Qu'il n'y ait ni vision ni financement prévus pour les activités les plus aptes à aider les populations en situation de déplacement prolongé est également cause d'inquiétude. Même si l'on assiste à un dialogue renouvelé et plus soutenu entre acteurs humanitaires sur le renforcement des activités destinées à appuyer le retour volontaire de certains déplacés internes ou les stratégies d'adaptation des personnes qui ne peuvent pas rentrer, aucun consensus ne semble émerger sur la nature potentielle de ces activités supposées favoriser le retour et l'adaptation, sur l'identité de ceux qui pourraient se charger de les mettre en place ou sur la manière dont elles pourraient être financées. La communauté internationale se trouve dans une situation de plus en plus compliquée, elle n'opère plus dans un contexte traditionnel d'urgence mais ne s'est pas encore engagée dans une situation plus typique de transition dans laquelle les acteurs de développement pourraient prendre le relais. On observe une lassitude croissante des bailleurs face à une approche internationale de longue durée qui se limite à « rester

³ Voir la lettre du Projet Enough qui expose les préoccupations communes d'un certain nombre d'observateurs humanitaires à propos du processus de désarmement, démobilisation et réintégration engagé en RDC sous l'égide de la MONUSCO sur : <http://www.enoughproject.org/blogs/enough-project-other-ngos-world-bank-effective-ddr-program-needed-congo>.

sur place », mais ils sont trop frileux pour prendre des risques et tenter quelque chose de nouveau. La baisse toujours accrue des budgets influence également les idées considérées comme les mieux adaptées pour répondre à cette crise prolongée. Les financements en RDC ont diminué de manière régulière depuis 2009 et une baisse particulièrement forte a été enregistrée en 2014.

La raison d'être de ce document est d'examiner les conditions d'assistance et de protection qui sont actuellement celles des personnes déplacées à l'intérieur de la RDC et de les comparer à ce qu'elles étaient dix ans auparavant. Un autre objectif plus spécifique consiste à se pencher sur les éléments clés de l'Évaluation de la réponse humanitaire mondiale de 2005⁴, et notamment le soutien apporté à la fonction de Coordonnateur Humanitaire par la hiérarchie onusienne, l'introduction d'une amélioration de la coordination à travers l'instauration de la responsabilité sectorielle (clusters), et l'établissement ou l'expansion de mécanismes groupés de financement en vue d'obtenir plus rapidement des fonds plus flexibles, pour déterminer s'ils ont eu un impact tangible sur les conditions des personnes déplacées à l'intérieur des pays qui font l'objet de l'évaluation. Il ressort clairement d'une analyse de la situation en RDC que l'action humanitaire et plus précisément les réformes humanitaires de l'ONU ne sont qu'un élément d'une construction bien plus vaste nécessaire pour répondre aux besoins des personnes vulnérables dans une situation de déplacement prolongé. Pour cette raison, notre analyse examinera l'ensemble des initiatives, qu'elles soient politiques, militaires, humanitaires ou développementales, qui ont été entreprises en RDC afin de protéger et aider les personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Le déplacement interne en RDC fait partie de trois situations qui ont été examinées en profondeur dans le cadre de cette étude réalisée par la Brookings Institution et les deux autres études de cas portent sur la Colombie et la Somalie. La méthodologie qui a été adoptée en ce qui concerne l'étude sur la RDC se compose d'un examen documentaire exhaustif, d'une mission sur le terrain de deux semaines à Kinshasa et à Goma et d'une série d'entretiens clés avec des représentants des agences onusiennes, de la MONUSCO, des ONG internationales, du Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, des organisations de la société civile, des ministères gouvernementaux et des personnes déplacées elles-mêmes. Au total, 43 de ces entretiens clés de recueil d'information ont été menés dans le cadre de cette étude. En outre, approximativement 65 personnes déplacées ont été interrogées sur leurs conditions de déplacement à travers des discussions de groupe et des entretiens individuels menés dans des camps et dans des communautés.

⁴ Nations Unies, *Évaluation de la réponse humanitaire mondiale*. Commandée par le Coordonnateur des secours d'urgence et le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, août 2005, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4910&type=pdf>.

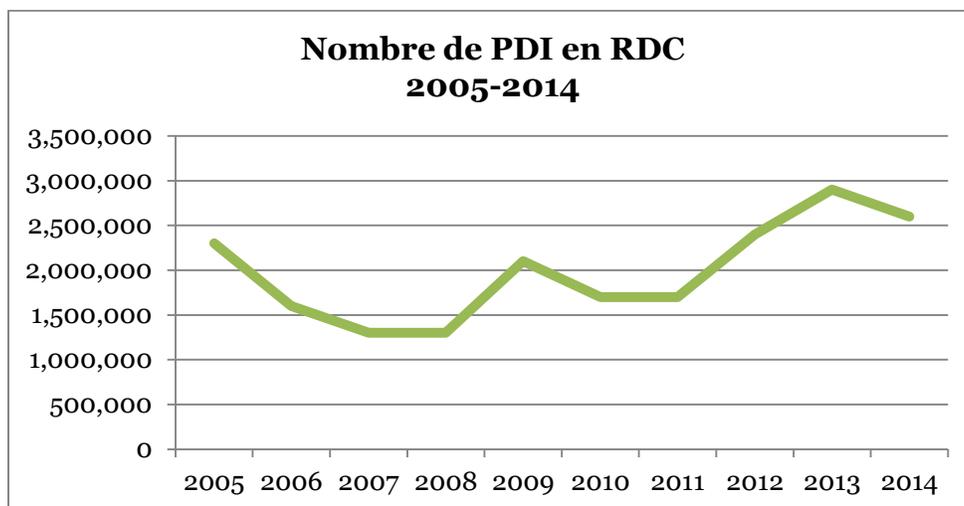
Tableau 1:

Personnes et groupes ayant participé à l'étude	
Experts internationaux en matière de déplacement interne	04
Donateurs d'aide humanitaire	01
Agences humanitaires des Nations Unies	17
ONG internationales	08
Croix rouge/Croissant Rouge	01
ONG nationales	04
Fonctionnaires du gouvernement national	07
Casque bleus des Nations Unies (MONUSCO)	01
PDI (déplacés internes)	65
TOTAL	108

APERÇU DU DÉPLACEMENT EN RDC

Pendant près de deux décennies en RDC un nombre très important de personnes se sont vues forcées de fuir leur lieu d'origine, parfois de manière répétée, et ce directement en raison du conflit persistant qui ravage l'Est du pays. Les vagues de violence ont acquis une telle chronicité au cours des années que le déplacement qu'elles engendrent fait maintenant partie intégrante du mode de vie de pratiquement tous les habitants qui vivent dans les provinces de l'Est. En septembre 2014, on estimait le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de la RDC à 2,7 millions⁵. Même si ces chiffres ont subi des fluctuations ils se sont habituellement maintenus autour de la barre des 2 millions pendant plus de dix ans. Le chiffre maximum jamais enregistré au Congo est celui de 3,4 millions de déplacés internes fin 2003. Fin 2013, ce nombre a de nouveau augmenté (jusqu'à atteindre 2,9 millions) mais il a diminué depuis et actuellement les déplacés internes totaliseraient 2,6 millions. Afin de mieux appréhender l'ampleur du problème à l'échelle mondiale, il faut se souvenir que la population déplacée interne de la RDC est la cinquième dans le monde, derrière celle de la Syrie (7,6 millions), de la Colombie (5,7 millions), du Soudan (3,4 millions) et du Nigeria (3,3 millions)⁶.

Tableau 2:



Source: ONU. *Plans d'action humanitaire pour la République Démocratique du Congo (2005-2014)*⁷

Le conflit persistant qui ravage l'Est du Congo se doit à des tensions inter-ethniques, à des luttes de pouvoir pour contrôler les ressources naturelles et les terres, à la prolifération des groupes armés, dont beaucoup sont étrangers, et à l'ingérence des pays voisins dans les affaires de l'Est

⁵ Voir OCHA, Point de la situation humanitaire, septembre 2014 sur : http://rdc-humanitaire.net/attachments/article/5245/RDC%20Factsheet%20Mouvement%20de%20population_french_3eme%20%20trimestre%202014.pdf.

⁶ Voir les chiffres mondiaux rassemblés par l'IDMC sur : <http://www.internal-displacement.org/global-figures>

⁷ Voir les Différents Plans d'action humanitaires sur : <http://www.unocha.org/cap/appeals/by-country/results/taxonomy%3A9>. Les chiffres de PDI se réfèrent généralement à des statistiques enregistrées au début de chaque année, à l'exception de l'année 2014 pour laquelle les chiffres les plus récents disponibles ont été utilisés (à savoir ceux de mi-2014).

de la RDC⁸.

Tableau 3:

Les Trois Guerres du Congo		
1996-1997:	<i>Première guerre du Congo</i>	<i>Mobutu est chassé du pouvoir par des troupes rebelles dirigées par Kabila et soutenues par le Rwanda, l'Ouganda et l'Angola.</i>
1998-2003	<i>Deuxième guerre du Congo</i>	<i>Conflit armé entre le nouveau gouvernement et une multitude de groupes rebelles. Neuf pays africains sont impliqués ainsi que quelques 20 groupes armés. Pillage généralisé de l'or, des diamants, du bois et du coltan.</i>
2003-présent	<i>Troisième guerre du Congo</i>	<i>Poursuite du conflit en dépit des pourparlers de paix de 2002 et de la formation d'un gouvernement de coalition. Le conflit est alimenté par les luttes de pouvoir continues entre les FARDC, les FDLR et d'autres milices armées ainsi que par le commerce des minéraux du conflit.</i>

Tout au long de ce conflit en RDC, les différents groupes et milices armés qui opèrent dans les provinces de l'Est, y compris les FARDC, ont toujours négligé d'établir une distinction significative entre civils et combattants. Bien plus, ils ont régulièrement exploité les populations civiles, commettant des massacres arbitraires, violant et enlevant des femmes, pillant les villages et recrutant des enfants de force pour les enrôler dans leurs mouvements. Les civils signalent régulièrement avoir fait l'objet de mauvais traitements et d'intimidations. Les groupes armés imposent des taxes de protection et de passage aux populations civiles, et les obligent à porter leur approvisionnement⁹.

Du fait des pics récurrents d'instabilité que connaît la RDC, de nombreuses personnes ont été contraintes de fuir régulièrement et de manière répétée leurs zones d'origine. L'écrasante majorité des personnes déracinées se trouvent dans les cinq provinces de l'Est, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Katanga, Orientale et Maniema. Au milieu de l'année 2014, on comptait plus de 861 000 personnes déplacées dans le Nord-Kivu, plus de 618 000 dans le Sud-Kivu et plus de 582 000 dans le Katanga, auxquels il faut encore en ajouter 467 000 en Orientale et 185 000 dans le Maniema. Outre le grand nombre de déplacés internes, le pays connaît des mouvements perpétuels de réfugiés en provenance ou à destination du Congo. À la même époque mi-2014,

⁸ Médecins sans Frontières, *L'Urgence au quotidien : souffrance silencieuse en République Démocratique du Congo*, 2014, p. 11, https://www.msf.org.br/sites/default/files/everyday_emergency_report_eng.pdf.

⁹ Médecins sans Frontières, *L'urgence au quotidien : souffrance silencieuse en République Démocratique du Congo*, 2014, p. 23, https://www.msf.org.br/sites/default/files/everyday_emergency_report_eng.pdf.

environ 440 000 citoyens de la RDC avaient trouvé refuge dans les pays voisins alors que 113 000 réfugiés s'étaient établis en RDC¹⁰.

¹⁰ OCHA, Point de la situation humanitaire, septembre 2014, carte (en français).

Carte 1: Déplacement interne en RDC, septembre 2014

République Démocratique du Congo: Personnes déplacées internes et retournées (Septembre 2014)



Au 30 septembre 2014, environ 2,7 millions de personnes étaient déplacées internes dans cinq provinces de l'est de la RDC, soit une augmentation de près de 4% par rapport à la situation au 30 juin 2014.

Chiffres clés

- 2 715 185 personnes déplacées, 103 627 de plus qu'en juin 2014.
- Tendance à la hausse dans toutes les provinces par rapport au second trimestre à l'exception du Nord-Kivu où la baisse continue, bien que timidement.
- Plus de 95% de déplacements forcés sont causés par l'insécurité liée aux conflits armés.
- Près de 80% de déplacés internes vivent dans des familles d'accueil.

Evolution des Nouveaux Déplacés/Retournés depuis 2009



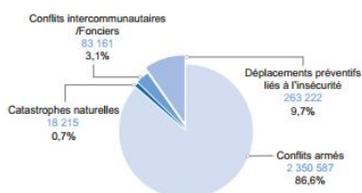
Date de production: 14 Novembre 2014 Sources: CMP, OCHA et partenaires Feedback: ocha.drc@un.org www.rdc-humanitaire.net www.unocha.org/drc www.nslfweb.zn Twitter: @UNOCHA_DRC Les Nations Unies ne sauraient être tenues responsables de la qualité des données, des noms et des désignations utilisés sur cette carte.

Source: OCHA, Point de la situation humanitaire, septembre 2014¹¹

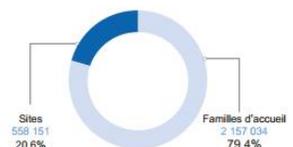
	Situation au 30 juin 2014		Situation au 30 Sept. 2014		TENDANCES
	PDI	Retournés	PDI	Retournés*	
Nord-Kivu	908 597	240 819	861 287	286 475	↓ ↕
Sud-Kivu	554 981	472 734	618 326	288 490	↑ ↕
Orientale	439 215	337 713	467 515	345 536	↑ ↕
Katanga	543 540	282 100	582 747	303 060	↑ ↕
Maniema	165 225	225 835	185 310	240 235	↓ ↕
Total	2 611 558	1 559 201	2 715 185	1 463 796	↑ ↕

* Retournés au cours des 18 derniers mois

Causes des déplacements



Nature d'hébergement des personnes déplacées



Il existe au Congo différents types de personnes déplacées en fonction des circonstances de leur déplacement interne et du degré varié de leur vulnérabilité. Dans certains cas, les déplacés internes ne s'enfuient que pour de courtes périodes, se cachent dans la brousse ou se réfugient dans des communautés voisines jusqu'à ce que la violence ou la menace de violence soit passée. Il semblerait que beaucoup de personnes cherchent à rester le plus près possible de l'endroit où elles habitent afin de pouvoir surveiller leurs terres et suivre l'évolution de la sécurité au niveau local. Ceci étant dit, un grand nombre de personnes sont forcées de s'éloigner davantage et pour des périodes plus longues lorsque la violence persiste ou les poursuit de village en village. Selon des études menées sur le terrain par Médecins sans Frontières (MSF) en 2009, les déplacés internes se déplaceraient en moyenne sur une distance qu'ils peuvent couvrir en une demi-journée à une journée et demie avant de trouver un endroit sûr¹².

¹¹ OCHA, "République Démocratique du Congo: Personnes déplacées internes et retournées," septembre 2014, http://rdc-humanitaire.net/attachments/article/5245/RDC%20Factsheet%20Mouvement%20de%20population_french_3eme%20%20trimestre%202014.pdf.

¹² Médecins sans Frontières, *L'urgence au quotidien: souffrance silencieuse en République Démocratique du Congo*, 2014, p. 45, https://www.msf.org.br/sites/default/files/everyday_emergency_report_eng.pdf.

Même si de manière générale les personnes déplacées à l'intérieur de la RDC ont plutôt tendance à se disperser au sein des communautés voisines, des vagues de violence plus importantes et plus systématiques ont tout de même entraîné l'établissement de campements de fortune et de camps. Les chiffres sont approximatifs, mais les travailleurs humanitaires estiment généralement qu'entre 71 et 80 % des déplacés internes vivent avec des familles d'accueil et que les 20 à 30 % restant vivent dans des camps¹³. Au milieu de l'année 2014, il existait quelques 59 camps de personnes déplacées dans l'est du Congo, tous situés dans la province du Nord-Kivu. Les plus anciens de ces camps ont été établis en 2006 et 2007 ; des camps plus récents ont vu le jour en 2012. Le Nord-Kivu est la seule province où se trouvent des camps de personnes déplacées officiellement établis. Ailleurs, les gouverneurs de province et les autres autorités ont fortement découragé l'établissement de camps. Malgré tout, des campements de fortune continuent de surgir régulièrement dans la campagne même si ce n'est que pour une durée limitée.

Sur les 59 camps qui se trouvent au Nord-Kivu, le HCR en coordonne environ la moitié avec le concours administratif et technique de la Commission Nationale pour les Réfugiés (CNR) du gouvernement. L'autre moitié, gérée par l'OIM, est également administrée par la CNR, mais c'est une équipe d'ONG¹⁴ qui en assume la gestion. Les conditions dans les camps sont suivies par un Groupe de travail pour la coordination et la gestion des camps (CCCM) dirigé conjointement par le HCR et l'OIM. Il était d'usage d'établir une distinction entre ces deux types de camps, les camps les plus anciens étaient appelés « camps officiels » et les camps plus récents « sites spontanés d'installation ». Toutefois, depuis que l'OIM a repris l'administration de ces camps fin 2012, cette distinction artificielle a été abandonnée. Aujourd'hui, tous les camps du Nord-Kivu sont simplement appelés camps de déplacés internes.

Globalement, la vie dans les camps de personnes déplacées est relativement fluide avec des mouvements réguliers à destination et en provenance des camps. Les résidents quittent les camps pour travailler, pour retourner chez eux, pour cultiver leurs terres ou pour rendre visite à des parents et amis vivant dans d'autres camps. Après 20 ans de conflit, les gens sont habitués à se déplacer et à tirer parti de leur mobilité pour multiplier les possibilités susceptibles d'améliorer leur survie. Depuis la défaite du M23 fin 2013, il est exact que bon nombre de personnes déplacées ont quitté les camps du Nord-Kivu pour retourner chez elles de manière spontanée. D'autres par contre, principalement les personnes qui viennent de certaines zones de Masisi et de Rutshuru, restent dans les camps car l'insécurité persistante les empêche de rentrer.

Contrairement à ceux qui sont installés dans des camps, la grande majorité des déplacés internes congolais sont dispersés et vivent auprès de familles d'accueil et n'ont jamais fait l'objet d'un suivi rigoureux de la communauté internationale. C'est habituellement la Commission des Mouvements de Population (CMP) du gouvernement qui comptabilise leurs nombres et OCHA publie ces chiffres mensuellement. Toutefois, la méthodologie utilisée par les contrôleurs de la CPM n'est pas bien comprise et il n'est pas clair si ces chiffres reflètent avec exactitude la réalité

¹³ Sources multiples: Sean Healy et Sandrine Tiller. *Where is Everyone? Responding to Emergencies in the Most Difficult Places*, Médecins sans Frontières, juillet 2014, p. 33, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-_july.pdf; Working Group of Camp Coordination and Camp Management (CCCM). *North Kivu CCCM Strategy 2013-2016*, novembre 2013, p. 1 http://www.drcongo.iom.int/PDF/GOMA/North_Kivu_CCCM_Strategy2013-2016_version_revisee_03_Fevrier_2014_IOM-HCNUR.pdf entretiens avec des informateurs clés, Goma, août 2014.

¹⁴ Pour plus de précision, notons que le HCNUR gère 31 sites et l'OIM 21. HCR, novembre 2014.

du terrain. Ce que l'on sait généralement sur ces populations est qu'elles sont hébergées par des voisins, des parents ou des amis qui appartiennent habituellement au même groupe ethnique. Pratiquement toutes les familles d'accueil sont elles-mêmes très pauvres et également touchées par le conflit, ce qui tend à engendrer une situation de vulnérabilité et de précarité pour l'ensemble de la population de ces zones.

Outre les cas déjà recensés, de nouveaux déplacements ont lieu en permanence à travers l'ensemble des provinces de l'Est, souvent dans des zones périphériques et difficiles à atteindre qui se trouvent hors de portée de l'intervention internationale. L'accès y est non seulement entravé par l'insécurité mais aussi par des routes longues et difficiles. Au Katanga, par exemple, de nombreux déplacés internes n'auraient reçu absolument aucune assistance. Dans des circonstances de déplacement aussi isolées, il est fréquent que les enfants et les autres groupes vulnérables souffrent de malnutrition, qu'ils soient privés d'abris et de soins médicaux et que les survivants de viol ou d'autres formes de violence sexuelle et sexiste ne reçoivent qu'un soutien médical, psychologique ou juridique, minimal ou totalement inexistant. Selon un rapport de Refugees International de mai 2014 sur le Katanga, au moins la moitié des personnes déplacées se trouvant dans la province (dont le nombre est actuellement estimé à plus de 582 000) n'a jamais reçu d'assistance¹⁵.

En ce qui concerne la protection, tous les groupes armés sans distinction ont commis des violations graves et généralisées des droits de l'homme, et ce, pendant toute la durée du conflit. Les populations civiles ont été victimes d'assassinats et de massacres, de viols et d'autres formes de violence sexuelle, leurs biens et leurs maisons ont été pillés, elles ont subi des extorsions, des détentions illégales et des recrutements (d'enfants) forcés. Il convient de souligner plus particulièrement l'épidémie de violence sexuelle qui est devenue une composante intrinsèque du conflit. Les incidents de violence sont restés constants, ou en augmentation, pendant les dix dernières années et les progrès réalisés pour prévenir les attaques sont restés dérisoires¹⁶. Même si l'écrasante majorité de ces cas impliquent des femmes, la violence sexuelle à l'égard des hommes et des garçons devient de plus en plus courante.

Ces crimes ont atteint un tel degré de gravité et de généralisation que l'Est du Congo est souvent décrit comme la capitale mondiale du viol. En 2013, plus de 25 000 incidents de violence sexuelle et sexiste ont été enregistrés dans le pays¹⁷. Vingt pour cent de ces incidents auraient été commis par des membres des groupes armés non gouvernementaux, vingt pour cent par les forces armées congolaises (FARDC), cinquante pour cent par des assaillants en civil, et les dix pour cent restants ont été qualifiés d'incidents de violence sexuelle et sexiste sans qu'un lien direct avec le conflit en tant que tel n'ait pu être établi¹⁸. On constate une amélioration du suivi des victimes et de la prestation de soins appropriés grâce à des efforts concertés du FNUAP, du

¹⁵ Refugees International, « Life in the DRC's Triangle of Death », sur le *Blog de Refugees International*, 28 mai 2014, <http://www.refintl.org/blog/photo-report/life-drcs-triangle-death>.

¹⁶ Voir rapport du gouvernement de la RDC soutenu par le FNUAP sur le sujet : Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, *Ampleur des violences sexuelles en RDC et actions de lutte contre le phénomène de 2011 à 2012*, Kinshasa, juin 2013, <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/news/2013/Rapport%20DM%20SGBV%202011-2012.pdf>.

¹⁷ Chiffres FNUAP + HCR, entretien avec un informateur clé, août 2014.

¹⁸ Entretien avec un informateur clé, Kinshasa, août 2014.

HCR, de la MONUSCO et d'autres organisations qui agissent dans le cadre de la *Stratégie Globale de Lutte contre les Violences Sexuelles en RDC*. Toutefois, étant donné la culture de l'impunité qui règne au Congo, les victimes de violence sexuelle signalent rarement ces crimes aux forces de l'ordre, et on estime à moins de cinq pour cent les cas recensés qui sont portés à la connaissance des autorités judiciaires¹⁹.

¹⁹ Entretien avec un informateur clé, Kinshasa, août 2014.

EFFORTS NATIONAUX EN RÉPONSE AU DÉPLACEMENT INTERNE

C'est le manque de direction et d'ascendant du gouvernement national dans ce domaine qui constitue l'obstacle principal à l'amélioration des conditions d'assistance et de protection des personnes déplacées en RDC. Depuis longtemps, le gouvernement est critiqué pour son manque de capacités techniques, de ressources et de volonté politique pour faire face aux besoins des personnes qui dans le pays subissent un déplacement chronique. Depuis l'indépendance, les dirigeants successifs n'ont eu ni les capacités ni la légitimité nécessaires pour mettre à exécution un programme national capable de mener le pays vers la paix et la prospérité. Cette absence de vision s'est avérée particulièrement catastrophique pour les déplacés internes et les autres populations touchées par le conflit dans l'Est du pays²⁰. Malgré un manque relatif de direction nationale en matière de protection et d'intervention à l'égard des déplacés internes, au cours des dix dernières années le gouvernement a tenté de développer ses capacités, habituellement avec un soutien conséquent de la communauté internationale. Certaines initiatives méritent d'être signalées notamment celles destinées : à stabiliser la situation dans l'Est ; à lutter contre la violence sexuelle et sexiste en soutenant une stratégie nationale dans ce domaine ; à développer un cadre de travail institutionnel et juridique pour la protection des déplacés internes ; ou encore, à aider le HCR et l'OIM à gérer sur le terrain les camps établis à l'intention des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

La signature en février 2013 de *l'Accord-cadre pour la Paix, la Sécurité et la Coopération en République Démocratique du Congo et dans la Région*, conjointement avec 10 autres pays de la région des Grands Lacs et d'Afrique Australe, est sans conteste l'un des efforts politiques les plus récents réalisés par la RDC en vue de renforcer la paix dans le pays. L'accord de paix impose au gouvernement de la RDC d'engager une réforme du secteur de la sécurité et de mettre en pratique une série d'initiatives de renforcement des capacités institutionnelles. Il inclut également des clauses relatives à l'aide au retour et à la réintégration des déplacés internes et des réfugiés touchés par le conflit. Même si très peu d'éléments indiquent qu'il a entraîné le retour et la réintégration de déplacés internes et de réfugiés, l'Accord-cadre n'en reste pas moins significatif dans la mesure où il a préparé la voie au déploiement militaire de la Brigade d'intervention rapide (FIB) dans le cadre de la mission de maintien de la paix de l'ONU déjà en vigueur. La Brigade d'intervention, autorisée par la résolution 2098 du Conseil de sécurité de l'ONU, est chargée de mener, en collaboration avec les FARDC, des opérations ciblées visant à « neutraliser les groupes armés pour contribuer à réduire la violence à l'égard des civils et les protéger des menaces imminentes de violence »²¹. Au-delà de ses objectifs de maintien de la paix, le gouvernement de la RDC œuvre depuis 2009 à la mise en place du Programme de stabilisation et de reconstruction (STAREC) dans les zones de conflit. L'objectif de ce programme est de rétablir l'autorité de l'État grâce à la restauration des infrastructures administratives, à la

²⁰ Pour plus d'information sur la question de la gouvernance en RDC, voir : Kitenge N'Gambwa, ed. *Leadership, Peace, Stability, and Prosperity in the DRC*, Rapport spécial, United States Institute of Peace, octobre 2011, http://www.usip.org/sites/default/files/SR_289.pdf.

²¹ Pour plus d'information sur la Résolution 2098 du Conseil de sécurité de l'ONU autorisant le déploiement d'une brigade d'intervention, voir : Conseil de sécurité de l'ONU. *Le Conseil déploie à titre exceptionnel dans l'est de la RDC, une brigade d'intervention sous le commandement de la MONUSCO dont le mandat est prorogé*, 28 mars 2013, <http://www.un.org/press/fr/2013/CS10964.doc.htm>.

réconciliation intercommunale et à l'instauration d'un système de bonne gouvernance. L'ONU soutient activement ce programme national à travers l'adoption d'une *Stratégie Internationale de soutien à la sécurité et la stabilité (SISSS)*. Toutefois, le STAREC et la SISSS n'ont pas eu jusqu'à présent un impact sur la paix en partie à cause d'un manque de détermination politique de la part des autorités nationales et de leur faible implication dans le processus de stabilisation aux échelons locaux²².

Le gouvernement de la RDC a participé aux efforts pour combattre la violence sexuelle dans le pays en apportant officiellement son appui à la *Stratégie Globale de Lutte contre les Violences Sexuelle* depuis 2009. Cette stratégie globale a été élaborée par la mission de maintien de la paix de l'ONU au Congo (à l'époque la MONUC) avec le concours du réseau Action de l'ONU contre la violence sexuelle dans les conflits. L'objectif de cette stratégie est de renforcer la prévention, la protection et la réponse face à la violence sexuelle en étroite collaboration avec la MONUSCO, les agences onusiennes et les autres partenaires. Le ministère du Genre est la principale partie-prenante à l'échelon national impliquée dans sa mise en œuvre globale.

Parallèlement aux initiatives plus générales de stabilisation et de protection des civils que mènent le gouvernement, l'État congolais a mis en place des structures nationales spécifiquement destinées à répondre à la situation du déplacement interne dans le pays. À titre d'introduction, il convient de remarquer qu'il existe deux ministères gouvernementaux au Congo dont la responsabilité principale est la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le ministère de l'Intérieur est chargé, en vertu de l'Ordonnance n° 12/2008, de la surveillance de tous les mouvements de population à l'intérieur du pays. Le ministère des Affaires sociales, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale, en vertu de la même législation, a pour responsabilité de coordonner l'aide humanitaire et de collaborer avec les acteurs nationaux et internationaux afin d'apporter de l'assistance aux personnes déplacées et aux autres populations touchées par des catastrophes. D'autres ministères, comme celui de la Santé publique, de l'Éducation et du Genre, participent aux interventions humanitaires dont les personnes déplacées font l'objet dans le cadre de leur secteur particulier de responsabilité. Outre ces deux ministères le gouvernement a établi en 2002 un comité interministériel, le Comité National pour les Réfugiés (CNR), chargé de la protection et de l'assistance des réfugiés et des déplacés internes. Le CNR comprend des représentants de neuf ministères différents. Il siège au sein du ministère de l'Intérieur et dispose d'antennes dans six provinces différentes²³. Le CNR travaille en étroite collaboration avec le HCR et le CCCM pour administrer, et dans certains cas, gérer des camps de personnes déplacées au Nord-Kivu. Même si le CNR est perçu comme s'acquittant de manière relativement compétente de ses tâches spécifiques dans les camps du Nord-Kivu, son manque de ressources et de capacités pour assumer un rôle de direction plus

²² Selon une évaluation menée par une équipe externe mandatée par le Fonds de consolidation de la paix de l'ONU, l'un des principaux donateurs du programme STAREC. Patrick Vinck. *Evaluation Externe de la Mise en Œuvre des Projets*, Fonds de consolidation de la paix de l'ONU, août 2013, http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/PBF_DRC_-Evaluation-300813.pdf.

²³ Les antennes provinciales du CNR se trouvent dans le Bas-Congo, au Katanga, au Nord-Kivu, au Sud-Kivu, en Orientale et en Equateur. Pour plus d'information sur la mission du CNR, consultez le site Web du ministère de l'Intérieur sur : <http://www.misdac-rdc.net/index.php/commissions-permanentes147/commission-nationale-pour-les-refugies255/111-presentation-de-la-commission-nationale-pour-les-refugies321>.

globale par rapport à la question des déplacés internes²⁴ est notoire. Il convient de remarquer qu'à toutes fins pratiques le CNR fonctionne comme un partenaire de mise en œuvre du HCR plutôt que comme un organisme gouvernemental indépendant et financièrement autonome. Ses activités sont intégralement soutenues par le HCR et les contributions financières du gouvernement destinées à répondre à la situation du déplacement interne, restent, le cas échéant, purement symboliques.

Au cours des dix dernières années, l'action la plus significative du gouvernement de la RDC en matière de protection et d'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du pays est probablement d'avoir récemment ratifié (en juillet 2014) la *Convention de l'Union Africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* (Convention de Kampala). La Convention de Kampala est un instrument régional qui contraint les gouvernements à garantir juridiquement les droits et le bien-être des déplacés. La ratification de la Convention par la RDC est perçue comme un signe positif par de nombreux observateurs des droits de l'homme, parce qu'elle signifie de la part du gouvernement un engagement explicite d'assurer la protection de ses citoyens déracinés. En vertu de la Convention, les États partie acceptent de prévenir, interdire et éliminer les causes sous-jacentes du déplacement interne, de protéger et d'apporter de l'aide aux personnes qui sont déplacées et de promouvoir la recherche et l'adoption de solutions durables en faveur de leurs citoyens déplacés. Outre la ratification de la Convention, le gouvernement de la RDC, avec l'appui soutenu du HCR, s'efforce actuellement de concrétiser ses obligations en développant une législation nationale complémentaire. Il est prévu que ce processus d'incorporation de la Convention de Kampala à la législation nationale soit achevé dès mi-2015²⁵.

Compte tenu de la gravité des faiblesses du gouvernement de la RDC, et en particulier de son incapacité à exercer une autorité significative sur l'Est du Congo, nombreux sont ceux qui se demandent si la ratification de la Convention de Kampala aura réellement un impact pratique sur la vie des personnes déplacées dans le pays. Beaucoup avancent que le gouvernement congolais avait déjà signé le *Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands lacs* en 2006 (entré en vigueur en 2008) et qui incluait un Protocole relatif à la protection et à l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Depuis cette date, il n'y a eu que peu ou pas de changement dans les conditions relatives à la protection et à l'assistance des personnes déplacées dans le pays²⁶. Bien que le gouvernement paraisse attaché aux principes de la Convention de Kampala et qu'il semble déterminé à en intégrer sans délai les dispositions à la législation nationale, il reste difficile de prévoir si les actions qu'il entreprend au niveau national se traduiront par une amélioration directe des conditions de vie des personnes déplacées sur le terrain.

²⁴ Lorsque fin 2013 le HCR a pris la décision de confier la gestion des camps dont il assurait la coordination au CNR, la communauté humanitaire à Goma était quelque peu surprise parce qu'elle ne pensait pas que ce dernier disposait des capacités adéquates pour s'acquitter de la tâche. Ceci étant dit, le CNR semble s'en être plutôt bien sorti au cours des dix derniers mois et les acteurs humanitaires sur le terrain acceptent de mieux en mieux son rôle dans les camps. Entretien avec un informateur clé, Kinshasa et Goma, août 2014.

²⁵ Entretien avec un informateur clé, Kinshasa, août 2014.

²⁶ Melanie Wissin, « As DRC ratifies the Kampala Convention, IDMC asks: What difference will it make? » *IDMC Blog Post*, 24 juillet 2014, <http://www.internal-displacement.org/blog/2014/as-drc-ratifies-the-kampala-convention-idmc-asks-what-difference-will-it-make>.

EFFORTS INTERNATIONAUX EN RÉPONSE AU DÉPLACEMENT INTERNE

La communauté internationale s'est efforcée de mettre fin au conflit en RDC et a tenté au cours des années d'aider la population congolaise touchée par le conflit, notamment les déplacés internes, en déployant une multitude de moyens divers, politiques, militaires et humanitaires. Outre le soutien qu'elle a apporté à une série d'initiatives régionales de paix, la communauté internationale a maintenu en RDC une mission intégrée de l'ONU pendant près de 15 ans ainsi qu'une forte présence humanitaire pendant encore plus longtemps. Pendant la période de cet engagement, la protection des civils a été au centre des efforts internationaux, comme l'ont été les activités destinées à protéger et aider les millions de personnes déplacées à travers l'ensemble des provinces de l'Est. Compte tenu des difficultés d'accès et de la limitation des budgets, les efforts humanitaires se sont concentrés principalement sur les déplacés internes vivant dans les camps. Du fait des combats incessants et de la faiblesse chronique des institutions gouvernementales, couvrir ne serait-ce que les besoins de cette tranche de la population déplacée constitue un véritable défi. Le rôle de l'État en tant que garant de la protection juridique des droits et du bien-être des personnes déplacées à l'intérieur du pays est fondamental et à défaut, toute intervention externe ne peut que rester, de par sa nature même, inadéquate.

Mission intégrée de l'ONU

Le Conseil de sécurité de l'ONU a établi la mission de l'ONU en RDC (MONUC) en 1999 avec pour mandat initial d'observer l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka entre la RDC et cinq autres États régionaux. L'Accord de Lusaka était supposé mettre un terme à la Deuxième guerre du Congo et s'est accompagné de la formation d'un gouvernement transitoire en RDC. En 2010, la MONUC a été rebaptisée Mission de stabilisation de l'ONU en RDC (MONUSCO) et un mandat à deux volets lui a été confié : [a] protéger les civils, et [b] consolider la paix²⁷. La MONUSCO est la mission de maintien de la paix la plus importante de l'ONU dans le monde. Elle est actuellement forte d'environ 22 000 personnels en uniforme²⁸.

Sous les auspices de la mission intégrée en RDC, l'ONU a mis en place une « triple » fonction de Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (DSRSG), Coordonnateur humanitaire (CH) et Coordonnateur résident (CR). Dans le cadre de ce modèle, le CH/CR est également le DSRSG, mais OCHA conserve toutefois une présence indépendante en dehors de la mission principale de l'ONU. Placer la totalité des opérations de l'ONU dans un pays sous une structure de gestion unique est toujours sujet à caution²⁹ car intégrer les opérations de l'ONU dans un but de

²⁷ Le mandat de la MONUC avait initialement été étendu en 2004 de manière à inclure le chapitre VII de la Charte de l'ONU, permettant ainsi à la mission d'utiliser la force pour protéger les civils dans le pays. La transformation de la MONUC en MONUSCO en 2010 était le résultat d'un compromis entre le gouvernement qui à l'époque demandait le retrait de la MONUC et l'ONU qui souhaitait poursuivre une mission de renforcement de la paix.

²⁸ Selon des informations tirées du site web de la MONUSCO en septembre 2014. Pour plus de détails, voir : <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml>.

²⁹ Humanitarian Policy Group et Stimson Center. « The Search for Coherence: UN Integrated Missions and Humanitarian Space », *Roundtable Summary*, 11 mars 2011, p. 7, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4658.pdf>.

cohérence politique et programmatique risque d'entraîner une érosion des principes humanitaires fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Il ne fait aucun doute que la mission intégrée en RDC a mis à mal la perception de l'impartialité de l'action internationale et qu'elle a réduit l'espace humanitaire pour l'approvisionnement de l'aide. L'Équipe humanitaire dans le pays (EHP) qui se trouve à Kinshasa est généralement respectée et perçue comme fonctionnant de manière satisfaisante. De nombreux observateurs s'accordent toutefois à reconnaître que du fait de la multiplicité de ses fonctions, de son emploi du temps chargé et de la distance géographique qui le sépare des zones touchées par la crise, le CH est dans l'incapacité d'assumer une fonction cohérente de leader et qu'il n'est pas en mesure de défendre l'ensemble des questions humanitaires complexes associées à la situation du déplacement interne dans le pays. Il ne fait aucun doute qu'en sa qualité de DSRG il soit pleinement concentré sur les stratégies de stabilisation, mais son attention est peut-être moins centrée sur les multiples difficultés que pose l'approvisionnement de l'aide humanitaire. Dans l'ensemble, les acteurs humanitaires estiment que la fonction de Coordonnateur humanitaire ne constitue ni un obstacle ni une aide dans leur travail quotidien au service des personnes déplacées dans le pays.

Abstraction faite des faiblesses de son modèle actuel, la mission intégrée de l'ONU en RDC a comporté certains avantages favorables à l'entreprise humanitaire, principalement sous la forme d'un soutien politique de haut niveau à la protection des civils, notamment en ce qui concerne la lutte contre la violence sexuelle. La *Stratégie Globale de Lutte contre les Violences Sexuelles* développée par la MONUC et décrite plus haut dans ce document, est le seul mécanisme national destiné à combattre la violence sexuelle que le pays ait connu depuis 2009. Cette stratégie est forte de cinq composantes majeures, toutes dirigées par une section de la MONUSCO ou par une agence de l'ONU³⁰. De fait, depuis qu'il a été décidé de transférer l'ensemble de la direction internationale de la Stratégie globale à l'ONU Femmes, différentes parties internationales concernées ont exprimé leur inquiétude de voir se perdre les fondations solides que la MONUSCO avait établies pour lutter contre la violence sexuelle, une illustration du respect de ces acteurs pour le rôle de la MONUSCO³¹ dans ce domaine.

Les facteurs suivants ont favorisé une acceptation relativement bonne de la mission intégrée en RDC par la communauté humanitaire : [1] la présence de la MONUSCO a eu un impact tangible sur la protection des civils dans certaines zones de l'Est ; [2] la MONUSCO est perçue comme ayant contribué à créer un environnement plus sûr pour les acteurs humanitaires dans les provinces du Kivu et en Orientale ; [3] les acteurs humanitaires bénéficient directement du soutien logistique de la MONUSCO, comme par exemple de l'utilisation des ressources aériennes ; et [4] l'instauration d'une collaboration positive entre la Section des affaires civiles

³⁰ Les cinq composantes de la Stratégie sont : [i] Protection et Prévention (HCR); [ii] Réforme du secteur de la sécurité (MONUSCO); [iii] Lutte contre l'impunité (OHCHR/MONUSCO); [iv] Assistance multisectorielle aux victimes (UNICEF); et [v] Données et cartographie (FNUAP).

³¹ En raison des inquiétudes exprimées par de nombreux acteurs concernant le changement de direction à la tête de la Stratégie globale, des discussions ont été entamées pour savoir s'il conviendrait de rétablir le sous-groupe de travail sur la violence sexuelle du cluster protection, novembre 2014.

de la MONUSCO et la communauté humanitaire afin de veiller à ce que les préoccupations humanitaires soient prises en compte dans le cadre de la planification militaire³². Même s'il est vrai qu'une collaboration de longue date, certes prudente, s'est instaurée entre la mission de maintien de la paix de l'ONU et la communauté humanitaire présente en RDC, l'introduction en 2013 d'une Brigade d'intervention (FIB) a sans aucun doute entraîné un changement d'attitude parmi les acteurs humanitaires. La teneur « guerrière » sans précédent du mandat assigné à la FIB ne laisse plus de place à l'ambiguïté quant au manque d'impartialité de la mission de l'ONU, ce qui a suscité un regain de préoccupation concernant les principes régissant la fourniture de l'assistance humanitaire dans le pays. La collaboration de la FIB avec les FARDC place les acteurs humanitaires dans une position d'autant plus inconfortable que ces forces sont connues pour leurs antécédents désastreux en matière de droits de l'homme et des cas attestés d'agressions sexuelles dont certains de leurs membres se sont rendus coupables. Dans la mesure où les biens et l'équipement de la MONUSCO sont pratiquement identiques à ceux de la communauté humanitaire, les organisations d'aide s'inquiètent à juste titre de la perception que peuvent en avoir les multiples groupes armés actifs au Congo et les populations civiles qu'elles cherchent à servir.

Outre les activités de combat de sa Force d'intervention, tout au long de cette période la MONUSCO a mené une série d'activités de stabilisation dans le but de renforcer la paix, protéger les civils et encourager le retour des personnes déplacées. Il est particulièrement intéressant de souligner La *Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilité* (ISSSS) que la MONUSCO a lancée en 2009. Comme indiqué plus haut, l'ISSSS est le principal vecteur de soutien international au *Programme de stabilisation et de reconstruction pour les zones de conflit* que mène le gouvernement. Les cinq axes primordiaux de l'ISSSS sont : [1] Sécurité ; [2] Dialogue politique ; [3] Autorité de l'État ; [4] Retour, réinsertion et réadaptation ; et [5] Réponse à la violence sexuelle.

Parallèlement à l'ISSSS, la MONUSCO a récemment initié une nouvelle approche anti-insurrectionnelle appelée « îlots de stabilité ». L'objectif visé par les îlots de stabilité et de consolider l'autorité de l'État non seulement dans des zones « nettoyées » par les FARDC et la MONUSCO que dans des zones où les groupes armés pourraient être incités à rendre les armes. Cette approche suscite beaucoup de scepticisme de la part des acteurs humanitaires qui signalent, qu'une fois nettoyées, ces zones ne restent pas sous le contrôle des troupes de la MONUSCO, mais sous celui des FARDC dont le bilan en matière de promotion de la stabilité est loin de faire l'unanimité. Pour cette raison, ils sont peu nombreux à penser que ces « îlots » sont réellement susceptibles d'offrir les conditions de sécurité nécessaires et durables pour que les populations civiles restent ou retournent dans ces zones. Ceux qui critiquent cette approche s'en préoccupent parce qu'ils pensent que les populations civiles se retrouveront à nouveau en première ligne des violences dès que le pouvoir passera des mains des FARDC à celles des factions rebelles. De plus, ils avancent que cette approche des îlots de stabilité n'est qu'un instrument militaire et politique, et que toute association humanitaire dans ce projet ne servira qu'à rendre encore plus floue la ligne entre les objectifs politiques de la MONUSCO et les objectifs humanitaires des organisations d'aide indépendantes et impartiales.

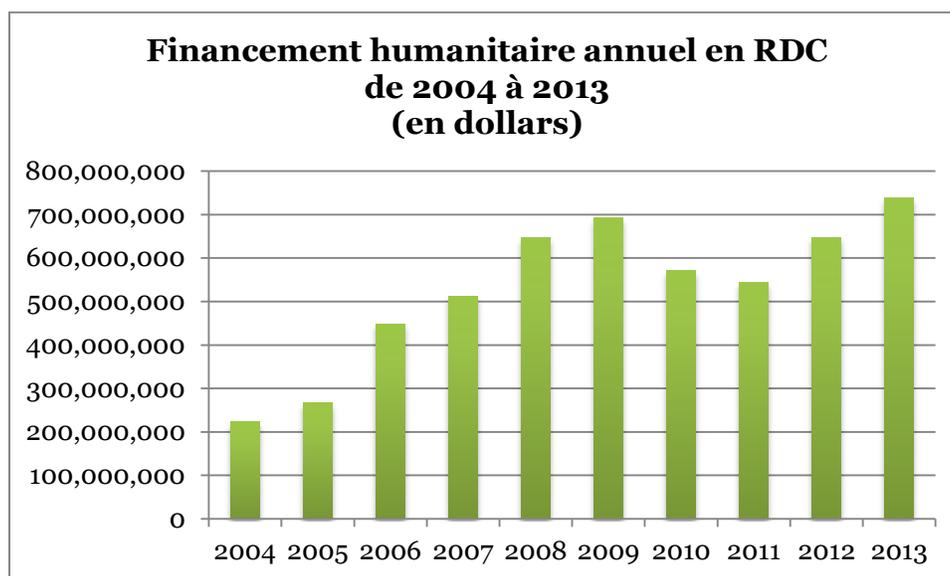
³² Humanitarian Policy Group et the Stimson Center, « The Search for Coherence: UN Integrated Missions and Humanitarian Space », *Roundtable Summary*, 11 mars, 2011, p. 7, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4658.pdf>.

Un engagement humanitaire durable

C'est à travers un engagement humanitaire durable que la communauté internationale a principalement cherché à canaliser l'aide et la protection à destination des populations déplacées à l'intérieur du pays. Une telle assistance n'a certes jamais réussi à couvrir les besoins humanitaires du pays dans leur globalité, de plus, elle a été critiquée pour n'être ni suffisamment flexible et prompte pour apporter une assistance d'urgence réellement rapide, ni adéquatement diversifiée pour renforcer la résilience de ceux qui vivent une situation de déplacement prolongé. L'aide humanitaire internationale s'est toutefois maintenue de manière continue dans un contexte opérationnel extrêmement difficile et elle a contribué à sauver des vies et à atténuer les souffrances, ne serait-ce que d'une partie des millions de congolais touchés par le conflit. Par contre, au cours des dix dernières années il a été totalement impossible d'aboutir à une véritable transition vers des solutions durables pour les déplacés internes, que ce soit par le biais d'un retour, d'une intégration locale ou d'une réinstallation dans d'autres parties du pays. Les discussions peu nombreuses qui ont eu lieu sur la question des solutions durables se sont centrées presque exclusivement sur le retour et se sont accompagnées d'une forte résistance nationale ainsi que d'un manque global de vision pour envisager d'autres possibilités d'intégration locale.

Financement

Depuis 2004, le financement annuel consacré aux activités humanitaires est passé d'environ 225 à 740 millions de dollars. Une augmentation notoire du financement a été observée en 2006 (de 268 à 448 millions de dollars) et les contributions sont généralement restées stables depuis lors. Au cours des dix dernières années, les Plans d'action humanitaire (HAP) ont été financés à hauteur de 51 à 82 % des besoins énoncés. Des écarts majeurs de financement ont été couverts grâce à des contributions du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) et du Fonds humanitaire commun (CHF), ou Fonds de financement commun tel qu'il est connu en RDC³³.



Source: Service de surveillance financière de l'ONU(FTS), chiffres publiés sur le site web en septembre 2014³⁴.

³³ Il existait auparavant en RDC un Fonds de réponse d'urgence (ERF), mais il a été clôturé fin 2013. Les besoins d'urgence couverts antérieurement par l'ERF sont maintenant intégrés au CHF.

³⁴ Voir site web du FTS : <http://fts.unocha.org/>.

Introduits en 2006, le CERF et le CHF ont eu une importance déterminante pour financer les agences de l'ONU ainsi que les ONG (dans le cas du CHF) qui cherchaient à répondre à des besoins humanitaires essentiels dans le pays. Entre 2006 et 2014, la totalité des contributions du CERF attribuées à la crise au Congo s'est élevée à 238 millions de dollars, la proportion la plus importante du Fonds jamais consacrée à une seule crise dans le monde à l'exception du Soudan³⁵. Plus de 70 % des fonds déboursés par le CERF, l'ont été au titre des « urgences sous-financées ».

Encore davantage que le CERF, le CHF ou Fonds de financement commun s'est avéré particulièrement utile pour les acteurs humanitaires en RDC³⁶. Géré par le Coordonnateur humanitaire (CH) avec le soutien d'OCHA au niveau du pays, le Fonds de financement commun est un mécanisme décentralisé conçu pour financer des projets prioritaires vitaux tels que définis dans le HAP. Les agences de l'ONU, les ONG internationales et les ONG nationales peuvent toutes demander des fonds au CHF à travers un processus d'établissement de priorités organisé dans le cadre de la responsabilité sectorielle. Les fonds sont alloués selon un mécanisme Standard (sur 2 ans) ou de Réserve (destiné aux allocations rapides et souples). Le Fonds humanitaire commun (CHF) est la source la plus importante de financement des projets humanitaires dans le pays. Afin de donner une idée de l'échelle des fonds provenant du Fonds de financement commun pour l'action humanitaire, il suffit de signaler que les allocations annuelles pour les années 2010, 2011 et 2012 n'ont été que très légèrement inférieures à 100 millions de dollars par an³⁷.

Même si les contributions provenant du Fonds de financement commun se sont avérées vitales pour couvrir les déficits des HAP, les organisations impliquées dans le processus d'allocation du CHF ont exprimé leur frustration face à son manque de célérité et de transparence et plus généralement d'inclusivité. Les critiques signalent que des allocations du Fonds de financement commun ont parfois pris jusqu'à six mois par le passé, ce qui, il est vrai, est peu propice à la mise en place d'une assistance humanitaire d'urgence. Les agences de l'ONU comme les ONG se plaignent du fait qu'au moment où l'argent est enfin disponible, la situation sur le terrain a considérablement évolué invalidant l'analyse des besoins menée au moment où les fonds avaient initialement été demandés. Les organisations d'aide sont également mécontentes du manque de transparence qui entoure le processus de prise de décision des allocations du CHF. Des recommandations faites par les Comités provinciaux inter-agences (CPIA), comme par exemple d'accorder la priorité à la protection, sont souvent ignorées par Kinshasa sans grande explication quant aux motifs. Finalement, le Fonds est également critiqué parce que seul un nombre restreint d'ONG nationales figurent aujourd'hui sur la liste d'organisations éligibles pour recevoir une allocation. Cette liste exclut apparemment toute une série d'acteurs susceptibles d'agir dans des zones difficiles d'accès où les organisations internationales sont incapables de se rendre, mais

³⁵ Les contributions attribuées à la RDC pendant cette période représentent 6,88 % du financement total du CERF ; pour la même période, les fonds attribués au Soudan représentaient 6,89 % du financement total du CERF. Voir site web du CERF sur : <http://www.unocha.org/cerf/cerf-worldwide/allocations-country/2014>.

³⁶ Les Fonds humanitaires communs (CHF) sont actuellement présents dans cinq pays où sont en cours d'importantes opérations humanitaires. Ces pays sont la RDC, la Somalie, le Soudan du Sud, le Soudan et la République centrafricaine.

³⁷ Les rapports annuels du Fonds de financement commun peuvent être consultés sur le site suivant d'OCHA : <http://www.unocha.org/drc/financing/common-humanitarian-fund>.

dont le Fonds ne tient pas compte parce qu'il ne les considère pas comme des partenaires viables³⁸.

Signalons à la défense du Fonds de financement commun qu'ajouter de la valeur à la simple allocation de fonds est un exercice périlleux qui consiste à équilibrer une recherche constante d'amélioration de la qualité de la performance tout en veillant à approuver le financement des partenaires aussi rapidement que possible. Dans une tentative visant à améliorer la rapidité et la qualité de la fourniture d'assistance humanitaire, le processus d'attribution du Fonds a été révisé en 2013 et cette version améliorée est maintenant appliquée au mécanisme standard du CHF introduit fin 2014³⁹. Le CHF a également élaboré un plan rigoureux de gestion des risques suite à une évaluation externe menée en septembre 2014 qui avait pour but de mettre en place des mécanismes de surveillance financière et programmatique visant à minimiser les risques provenant des partenaires de mise en œuvre. Parallèlement à ces changements au niveau du processus d'attribution des fonds et à l'adoption d'un plan rigoureux de gestion des risques, le CHF applique des mesures de vérification de la qualité afin de veiller à ce que le processus de sélection ne soit pas compromis en cas d'accélération des délais d'attribution. Toutes ces améliorations ont été expliquées aux différents partenaires au niveau national et provincial à travers un processus rigoureux de consultation.

Face à un contexte de financement humanitaire relativement stable au cours des dix dernières années, une forte baisse de la contribution des donateurs en 2014 a suscité de sérieuses préoccupations en RDC. En septembre 2014, le Plan d'action humanitaire n'était financé qu'à 35 %⁴⁰, et aucune indication ne permettait d'affirmer que ce déficit serait comblé d'ici à la fin de l'année. Les donateurs se sont lassés d'une situation d'instabilité qui se prolonge dans le pays et leur attention est de plus en plus fréquemment monopolisée par d'autres crises plus importantes et plus visibles comme celles qui sévissent en Syrie, au Soudan du Sud et même en République centrafricaine voisine (RCA). Non seulement le HAP manque de financement, mais les contributions au CHF, son substitut traditionnel, ont également diminué de manière considérable au cours des dernières années. En 2013, le financement du CHF n'était que de 75 millions de dollars, et en 2014, les contributions ont encore baissé davantage et n'atteignaient qu'à peine 47 millions de dollars en juillet 2014⁴¹.

Objectifs humanitaires fondamentaux

Au cours des dix dernières années, la réponse humanitaire internationale a cherché pratiquement exclusivement à sauver des vies et à procurer aux personnes touchées par le conflit une

³⁸ Les personnes interrogées dans le cadre de ce rapport ont signalé que les ONG nationales sont souvent plus corrompues que les interlocuteurs gouvernementaux. De nombreuses informations à propos du CHF incluses dans ce rapport proviennent d'un Commentaire non publié préparé par le Comité provincial inter-agences du Nord-Kivu, datant de septembre 2014. Il est également important de signaler qu'OCHA mène actuellement une évaluation globale du Fonds de financement commun en vue d'en améliorer l'efficacité. Cette évaluation est financée par DFID, le contributeur le plus important du CHF.

³⁹ Fonds humanitaire commun de la République Démocratique du Congo. Rapport annuel 2013, juin 2014, Annexe 7, page 59, https://docs.unocha.org/sites/dms/DRC/PooledFund/CHF%20DRC%20Annual%20Report%202013%20_%20HC%20approved_14072014.pdf.

⁴⁰ Comme mentionné sur la page de garde du FTS consultée en septembre 2014, <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home>.

⁴¹ Pour des informations complémentaires sur le Fonds de financement commun de la RDC, veuillez consulter : <http://www.unocha.org/drc/financing/common-humanitarian-fund>.

assistance d'urgence essentielle. Bien que la communauté humanitaire ait continuellement tenté d'étendre ses activités vers des programmes plus axés vers la transition quand et où cela était possible, la situation n'a généralement pas permis de dépasser les objectifs humanitaires les plus stricts, et même dans ces cas, les besoins d'urgence étaient toujours tellement vastes qu'il était impossible de les couvrir dans leur globalité. C'est pour cette raison, qu'année après année les efforts internationaux se sont concentrés sur la fourniture d'une assistance à court-terme visant à réduire la morbidité et la mortalité, à promouvoir l'accès à la nourriture, à l'eau et aux services essentiels, et à renforcer la protection des civils touchés par le conflit, en se concentrant principalement sur les déplacés internes. Dans le cadre du dernier Plan d'action humanitaire de 2014 (appelé Plan de réponse stratégique ou SRP), les objectifs humanitaires de la communauté internationale ont été décrits dans les termes les plus réduits :

Il en résulte notamment que l'action humanitaire dans le pays s'inscrira strictement dans la logique de « **protéger les personnes, sauver des vies, et réduire la souffrance des populations affectées par les crises** ». ⁴²

En 2014, comme au cours des années précédentes, la part de loin la plus importante du financement a été consacrée à l'aide alimentaire (environ 250 millions de dollars), suivie par l'eau et l'assainissement, la nutrition et les articles non alimentaires essentiels comme les abris. Au cours des dix dernières années, les demandes de financement relatives à la protection qui regroupent de nombreuses activités à l'intention des personnes déplacées, ont fluctué entre 11 millions en 2005 et 91 millions de dollars en 2009. Les dépenses réelles consacrées à la protection au cours des dix dernières années représentent un total sensiblement moins élevé, les besoins relatifs à la protection n'ayant été couverts qu'à hauteur d'environ 30 % des sommes appelées ⁴³.

Les activités humanitaires ont été coordonnées sous les auspices de la responsabilité sectorielle (ou approche cluster) qui a été introduite en RDC en 2005. On considère généralement que la responsabilité sectorielle fonctionne dans le pays avec relativement plus d'efficacité que dans d'autres pays où elle a été appliquée ⁴⁴. Dans l'ensemble la coordination sectorielle fonctionnerait mieux au niveau provincial qu'au plan national. Au plan national, les fonctionnaires gouvernementaux n'y participent pas alors que dans les provinces, leurs homologues sont actifs dans certains clusters. Il est signalé que la coordination sectorielle offre, à un secteur donné, davantage de visibilité sur des questions spécifiques et qu'elle procure une plate-forme commune de plaidoyer face aux représentants du gouvernement, aux acteurs non-gouvernementaux et à la MONUSCO, et qu'elle constitue un forum pour l'échange d'informations et l'établissement de normes. Des efforts communs de plaidoyer, particulièrement en matière de protection ont été considérés comme utiles pour restituer du pouvoir à des acteurs humanitaires qui autrement ne seraient peut-être pas en mesure de s'exprimer par peur d'être expulsés du pays ⁴⁵.

⁴² Nations Unies, 2014 *Plan de réponse stratégique, République Démocratique du Congo*, p. 5. Les objectifs du cluster protection dépassaient ces objectifs restreints pour inclure également la prévention et la résilience, p. 44.

⁴³ Pour des informations plus générales sur le financement au cours des dix dernières années, il est possible de consulter les différents Plans d'action humanitaire sur le site web d'OCHA consacré au Processus d'appel consolidé (CAP): <http://www.unocha.org/cap/appeals/by-country/results/taxonomy%3A9>.

⁴⁴ Une opinion partagée par le personnel des agences de l'ONU et celui des ONG internationales, entretiens avec des informateurs clés, Goma et Kinshasa, août 2014.

⁴⁵ Entretiens avec des informateurs clés, Kinshasa et Goma, août 2014.

Tableau 4: Responsabilité sectorielle ou clusters en République démocratique du Congo

Clusters opérationnels ⁴⁶	Chef de file du cluster au niveau national/Agence co-chef de file	Date d'activation
Sécurité alimentaire	PAM/FAO	2006
Éducation	UNICEF/Save the Children	2006
Santé	OMS/MERLIN	2006
Articles non alimentaires (NFI)/Abris	UNICEF	2006
Nutrition	UNICEF	2006
Protection	HCR	2006
WASH	UNICEF et ASF/PSI	2006

Les clusters sont considérés comme moins utiles dans le cadre de véritables opérations d'urgence dans la mesure où ils impliquent un trop grand nombre d'acteurs, des processus de prise de décision trop lents et compliqués, et qu'ils tendent à favoriser la répétition des mêmes discussions. Il a été signalé qu'habituellement les représentants des ONG assistent aux réunions, qu'ils prennent des notes et qu'ils en repartent sans avoir eu l'impression d'avoir vu progresser l'action opérationnelle⁴⁷. Différents individus impliqués dans la coordination sectorielle ont remarqué qu'il existe une corrélation directe entre l'efficacité des clusters et la capacité directrice des organisations qui en sont chef de file et de leurs employés. Promouvoir une direction efficace en matière de coordination sectorielle est un véritable défi dans la mesure où le financement est habituellement insuffisant pour dédier un poste à temps plein à cette tâche.

Activités ciblant spécifiquement les déplacés internes

En ce qui concerne la coordination de l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays en RDC, le HCR a résolument assumé un rôle de chef de file associé à la fonction de coordination de l'ensemble des opérations dévolue à OCHA. Le HCR dispose d'employés exclusivement affectés au cluster protection à Kinshasa et à Goma (ce qui n'est pas toujours le cas des agences chef de file des autres clusters), et il finance le Groupe de travail sur la Coordination et la gestion des camps (CCCM)⁴⁸. Le HCR finance également le comité gouvernemental, Comité National pour les Réfugiés (CNR), qui a pour mandat de s'occuper des questions relatives aux déplacés internes et aux réfugiés est lui apporte un soutien technique. Finalement, son rôle de chef de file du cluster protection dans l'Est du pays est tout à fait respecté. Même s'il est souvent reproché au HCR dans d'autres contextes de se consacrer exclusivement à son mandat de base relatif aux réfugiés, et certains formulent également cette critique dans le contexte de la RDC, il serait difficile de nier l'engagement direct pris par le

⁴⁶ http://www.urd.org/IMG/pdf/GPPi-URD_RDC_EN.pdf.

⁴⁷ Un informateur clé a en effet signalé qu'il devenait difficile d'obtenir que la priorité soit accordée à « des besoins d'urgence nouveaux » dans l'ordre du jour de certains clusters. Entretien avec un informateur clé, Goma, août 2014.

⁴⁸ L'OIM finance maintenant également des activités de CCCM.

HCR– en collaboration avec l’OIM - pour s’occuper de la question des déplacés internes dans ce contexte particulièrement difficile.

Activités destinées aux déplacés internes se trouvant dans des camps

Même si les acteurs humanitaires savent parfaitement qu’aider les personnes déplacées se trouvant dans des camps ne devrait être qu’une intervention de dernier recours dans le contexte d’une crise prolongée, l’assistance internationale en RDC continue de se concentrer essentiellement sur les déplacés internes qui vivent dans des camps ce qu’expliquerait selon certains, le fait qu’il s’agit des personnes les plus visibles et les plus faciles à atteindre. L’assistance est coordonnée par le Groupe de travail de coordination et de gestion des camps (CCCM) en collaboration avec certains autres clusters. Etant donnée la centralité du travail de CCCM dans les camps de déplacés, de nombreux acteurs humanitaires ont défendu l’incorporation formelle du Groupe de travail de CCCM à la responsabilité sectorielle afin de lui permettre d’accéder à des allocations provenant du Fonds de financement commun. L’Équipe humanitaire pays (HCT) n’a jamais accepté cette proposition pour des raisons qui ne sont toutefois pas entièrement claires, et en conséquence, le CCCM reste un groupe de travail sectoriel. Il n’existe actuellement pas de cluster relèvement précoce en activité en RDC.

Le principal objectif du cluster protection est de plaider en faveur de l’application de normes minimales en matière de protection dans le cadre de toutes les interventions humanitaires. Dans les camps de déplacés, ce cluster travaille en collaboration avec les autorités nationales et la MONUSCO afin d’améliorer les conditions de protection, promouvoir des réponses multisectorielles à la violence sexuelle et sexiste, faciliter l’obtention de documents personnels d’identité pour les déplacés, protéger les enfants et les personnes ayant des besoins spécifiques et, entre autres initiatives, évaluer les conditions de protection. Même si la mise en œuvre de ce programme s’est vue constamment entravée par l’instabilité, au cours des années toute une multitude d’interventions ont été mises en place afin de réduire l’exploitation sexuelle et les autres actes de violence, protéger les enfants et empêcher leur recrutement au sein des forces armées, et répondre aux besoins des enfants séparés de leur famille⁴⁹. Le rôle du Groupe de travail de CCCM est de veiller à ce que des normes minimales en matière d’assistance humanitaire soient appliquées à l’assistance humanitaire apportée aux personnes déplacées se trouvant dans des circonstances « qui ressemblent à celles des camps ». En théorie, le CCCM ne se substitue pas aux prestataires de services sectoriels et/ou aux structures de coordination (santé, abri, protection, éducation, eau et assainissement, sécurité alimentaire), mais travaille en collaboration avec ces structures en vue de garantir une fourniture efficace de l’assistance humanitaire. Le CCCM est supposé assurer la coordination et la gestion des camps, il doit défendre la recherche de solutions durables, ou au moins favoriser des discussions concernant des solutions durables potentielles, il doit aussi garantir la bonne organisation des phases de consolidation, de fermeture progressive et de clôture des camps. Alors que le CCCM centre théoriquement ses activités sur des situations « qui ressemblent à celles de camps », dans la pratique il est également supposé suivre le retour des personnes déplacées, soutenir la création de « communautés viables » après déplacement, et recueillir des données relatives à la population

⁴⁹ Megan Passey, “Challenges in DRC,” *Camp Coordination and Camp Management Blog Post*, 15 mai 2013, <http://www.globalccmcluster.org/news/challenges-drc>.

concernant les déplacés installés au sein de communautés d'accueil⁵⁰. En RDC le Groupe de travail de CCCM est organisé conjointement par le HCR et l'OIM qui se chargent également de son financement⁵¹.

Dès 2012, les camps de personnes déplacées dans le Nord-Kivu tombaient soit dans la catégorie des « camps officiels » ou des « sites spontanés ». Les « camps officiels » étaient coordonnés par le HCR et recevaient régulièrement une assistance alimentaire et non-alimentaire. Les « sites spontanés » étaient considérés comme moins permanents et donc moins viables, même si bon nombre d'entre eux dure depuis bien plus longtemps que les trois mois maximum habituellement associés à une situation temporaire. En conséquence, les déplacés internes se trouvant dans des « sites spontanés » ne recevaient que peu d'attention ou d'assistance de la part de la communauté internationale. Cette lacune a finalement été comblée fin 2012 lorsque l'OIM (traditionnellement le chef de file mondial en matière de déplacement pour cause de catastrophe) a reçu un financement spécifique en vue de résoudre les disparités en termes d'assistance entre les deux types de camps. Par la suite, cette distinction artificielle entre les camps a été abandonnée et le PAM a débuté des distributions alimentaires dans les camps gérés par le HCR comme dans ceux de l'OIM.

La situation dans les camps de personnes déplacées s'est à nouveau modifiée lorsque le PAM, sous la pression de contraintes financières et institutionnelles majeures, a annoncé début 2014 son intention de réduire sa couverture des populations à risque sur le plan alimentaire pour se consacrer uniquement aux « personnes les plus vulnérables »⁵². À la lumière de ces pénuries, des évaluations de la sécurité alimentaires ont été initiées dans les camps du HCR comme dans ceux de l'OIM afin de favoriser une approche fondée sur les besoins plutôt que sur le statut des personnes concernées. Bien que tous les camps n'aient pas encore été évalués, parmi ceux qui l'ont été, on estime à 28 % (dans les sites du HCR) et à 36,8 % (dans ceux de l'OIM) le nombre de personnes déplacées qui recevaient une assistance alimentaire auparavant et qui continue de la recevoir actuellement⁵³. Outre ce changement conséquent que représente cette modification de la politique d'assistance alimentaire du PAM, l'OIM en tant que co-chef de file du CCCM a initié une série d'exercices de recensement des personnes déplacées (ou « fixings »), qui se sont accompagnés d'une série d'enregistrements biométriques pilotes visant à obtenir une estimation plus exacte du nombre de déplacés se trouvant actuellement dans les camps. Ces activités ont pour objectif d'éliminer la duplication des données relatives aux personnes déplacées dans le Nord-Kivu. Jusqu'à présent, un enregistrement classique complété par un exercice de vérification et des opérations d'enregistrement des données biométriques a abouti à une

⁵⁰ Groupe de travail du Groupe de coordination et gestion des camps (CCCM), *Stratégie de CCCM pour le Nord-Kivu 2013-2016*, novembre 2013, p. 2 http://www.drcongo.iom.int/PDF/GOMA/North_Kivu_CCCM_Strategy2013-2016_version_revisee_03_Fevrier_2014_IOM-HCNUR.pdf.

⁵¹ Le co-modérateur du CCCM de l'OIM a été détaché en RDC grâce à NorCap, la liste de réserve du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC). Entretien avec un informateur clé, août 2014.

⁵² ONU, « RDC : le PAM contraint de réduire l'aide alimentaire à cause du manque d'argent », *Centre d'actualités de l'ONU*, 28 février 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47249#.VA9o5zmW7r0>.

⁵³ Entretien avec un informateur clé, Goma, août 2014.

réduction moyenne de 86 % du nombre approximatif de personnes déplacées vivant dans les camps⁵⁴.

Il est indubitable qu'une diminution aussi radicale du nombre de personnes déplacées que l'on estime vivre dans les camps et qui de ce fait reçoivent une assistance alimentaire pose problème. De nombreux observateurs remettent en question la validité de ces nouveaux chiffres et se demandent s'ils reflètent un changement réel du nombre des déplacés dans la mesure où seule une minorité de personnes restent dans les camps nuit après nuit alors qu'une majorité ne cesse de se déplacer. D'autres affirment par contre que ces chiffres sont exacts et qu'ils traduisent de manière plus réaliste le nombre des déplacés se trouvant effectivement dans les camps à l'heure actuelle. Même s'il est vrai que la duplication de l'enregistrement est un problème constant lorsqu'il s'agit d'apporter de l'assistance, particulièrement dans un endroit comme la RDC où les personnes déplacées sont conditionnées par les circonstances à « tirer le meilleur parti du système » afin d'obtenir cette aide où que ce soit et chaque fois que possible, ces chiffres actualisés de l'OIM provenant des vérifications effectuées récemment semblent bien mettre en évidence certes une différence mais qui est imputable, soit à une approche trop relâchée du contrôle dans les camps, soit au contraire à une compréhension trop partielle des schémas complexes qu'emprunte le déplacement dans le pays.

La pression sous-jacente en faveur d'une stratégie de sortie des camps ne va pas sans conséquences immédiates en termes de protection des déplacés internes. Des récits recueillis auprès des déplacés au cours de groupes de discussion menés en août 2014, suggèrent que de nombreuses femmes et leur famille seraient contraintes d'adopter des stratégies de survie négatives afin de s'adapter à ces changements. Selon elles, les risques d'attaque qu'elles encourent lorsqu'elles quittent les camps pour ramasser du bois ou pour trouver un travail journalier leur permettant d'acheter de la nourriture ne cessent d'augmenter. Certaines femmes ont signalé des incidents de viol ; d'autres expliquent que de plus en plus fréquemment, elles en sont réduites à la prostitution pour se procurer de la nourriture ou de l'argent. Toutes s'accordent à dire que les incidents de violence sexuelle sont en augmentation. Elles ont également expliqué qu'il était de plus en plus fréquent que les enfants volent d'autres personnes dans les camps et qu'en toute vraisemblance ils ne pourraient pas aller à l'école cette année parce qu'ils ne pourraient pas payer les frais de scolarité⁵⁵.

Activités destinées aux personnes nouvellement déplacées

Outre les efforts d'assistance internationale déployés à l'intention des déplacés se trouvant dans les camps, en RDC la communauté humanitaire utilise depuis de nombreuses années un outil de partenariat novateur en vue de coordonner sa capacité d'intervention rapide en réponse aux déplacements nouveaux. Cet outil, appelé maintenant Réponse rapide aux mouvements de population (RRMP) avait été mis en place initialement en 2004 par l'UNICEF, OCHA et DFID sous la forme d'un Mécanisme de réponse rapide conçu pour couvrir des besoins d'urgence aiguës dans le pays. Ce mécanisme a ensuite été fusionné en 2009 avec un autre projet de l'UNICEF

⁵⁴ OIM, *Opérations d'urgence et de coordination de l'OIM dans le Nord-Kivu*, 29 août, 2014, <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-DRC-Emergency-Operations-and-Coordination-in-North-Kivu-29Aug2014.pdf>.

⁵⁵ Les groupes de discussion avec des déplacés internes ont été menés dans trois camps dans et autour de Goma, août 2014.

prévu pour répondre aux besoins des déplacés internes récemment de retour, le Programme élargi d'assistance au retour (PEAR), et consécutivement renommé. Le partenariat du programme RRMP comprend maintenant l'UNICEF, OCHA, le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), Solidarités, et l'IRC ainsi qu'une sélection d'autres ONG internationales⁵⁶. En 2012, le budget du programme RRMP était de 33,6 millions de dollars destinés à apporter de l'assistance à un total de 1,2 millions de personnes touchées par le conflit. Le programme RRMP représente la plus grande intervention humanitaire en RDC après l'assistance alimentaire⁵⁷. Il fonctionne en dehors du système de coordination de la responsabilité sectorielle et constitue un mécanisme de coordination parallèle, d'une part peut-être parce qu'il a été initié à peu près à la même époque que la responsabilité sectorielle et d'autre part parce qu'il doit rester opérationnel et pouvoir s'appuyer sur une sélection de partenaires actifs⁵⁸.

L'objectif du RRMP est d'évaluer les besoins d'urgence en vue de signaler à la communauté humanitaire tout nouveau déplacement causé par le conflit, une catastrophe naturelle ou une épidémie. Le RRMP fonctionne sur la base d'une capacité permanente de surveillance humanitaire, du maintien de partenariats préétablis, du pré-positionnement de stocks d'urgence et d'un accès facilité à des fonds supplémentaires en cas de besoin. Un comité directeur provincial analyse les nouvelles alertes et valide sur une base hebdomadaire chaque évaluation et intervention. Toute intervention du RRMP est supposée être mise en œuvre dans les trois mois. Les foires aux articles non alimentaires (NFI) et l'introduction de systèmes de transfert monétaire sont des approches novatrices mises en place par le RRMP au cours des années écoulées. Bien que spécialisé principalement dans les articles non alimentaires, le RRMP prévoit maintenant, en fonction de ses possibilités budgétaires et, avec le soutien du NRC et du PAM, d'incorporer plus systématiquement une assistance alimentaire à ses interventions.

Le RRMP est largement apprécié et reconnu comme étant le seul véritable mécanisme d'assistance d'urgence capable de répondre aux besoins des populations nouvellement déplacées en RDC et il surpasse de loin les clusters par la qualité de sa performance. De fait, un certain nombre d'acteurs humanitaires ont indiqué qu'il était vraisemblable que l'existence d'une entité séparée et plus opérationnelle comme le RRMP ait eu une incidence négative sur la qualité de la responsabilité sectorielle au cours des dix dernières années. En bref, les clusters n'auraient pas éprouvé le besoin d'améliorer leurs capacités d'urgence parce que le RRMP contrôlait la situation de l'assistance d'urgence aux nouveaux déplacements.

Dans le contexte d'un bilan d'ensemble de la qualité de la performance, l'efficacité du RRMP a fait l'objet de critiques au cours des dernières années. Récemment, les acteurs humanitaires ont été frustrés par la lenteur croissante avec laquelle les équipes du RRMP mènent les évaluations des besoins d'urgence multisectoriels. Il arrive parfois que ces évaluations aient lieu plusieurs semaines après l'alerte alors que le délai maximum de l'assistance d'urgence du RRMP n'est que de trois mois. En outre, certains interlocuteurs ont indiqué que l'assistance unique et à court

⁵⁶ D'autres acteurs comme le HCR soutiennent ce dispositif en mettant à disposition des informations provenant de son système de surveillance de la protection, HCR, novembre 2014.

⁵⁷ Le contributeur le plus important au budget du RRMP est le Fonds de financement commun suivi par ECHO. Pour plus d'information sur le RRMP, voir : DARA. *External Evaluation of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) Program in the Democratic Republic of Congo*, commandé par l'UNICEF, mai 2013, p. 5.

⁵⁸ Il est intéressant de remarquer que si ECHO a toujours été un contributeur majeur du RRMP, l'aide humanitaire de l'UE n'a jamais participé au financement des clusters à travers le Fonds de financement commun.

terme du RRMP ne répond pas adéquatement aux besoins des populations vulnérables. De plus, il est rare que les interventions du RRMP se prolongent par un suivi systématique, et cela même lorsque les évaluations multisectorielles effectuées par ses propres équipes ont clairement identifié des besoins d'activités à plus long terme. Des observateurs ont en outre signalé que le RRMP ne répond qu'à certains types d'alerte et que le processus de prise de décision pour déterminer celles qui seront couvertes manque de transparence, ce qui ne facilite pas la tâche d'autres organisations extérieures au partenariat qui voudrait intervenir en cas de nécessité. En résumé, le RRMP fini par générer un « goulot d'étranglement » alors que d'autres acteurs humanitaires attendent de connaître sa décision pour agir. Apparemment, de nombreuses alertes, particulièrement celles qui proviennent de zones isolées difficiles d'accès pour des questions liées à la difficulté des routes ou aux conditions de sécurité ne sont jamais couvertes, et dans ce cas les personnes déplacées ne reçoivent aucune assistance.

Après pratiquement dix années d'activité, le RRMP a prouvé qu'il était un outil déterminant d'intervention dans le pays. Cela étant dit, il pourrait certainement faire davantage pour renforcer ses liens avec le reste du système humanitaire et pour veiller à ce que la population vulnérable dans sa globalité ait accès à une assistance d'urgence de qualité. Il avait toujours été entendu que des clusters spécifiques poursuivraient le travail suite aux interventions initiales du RRMP afin d'identifier le type d'assistance nécessaire à plus long terme, mais cela ne s'est jamais produit de manière systématique. Les différentes parties prenantes sont tout à fait conscientes des lacunes qui subsistent entre les interventions du RRMP et les activités des clusters et s'efforcent actuellement de mieux intégrer les deux mécanismes.

Au-delà de cette question particulière liée au RRMP, l'incapacité de la communauté humanitaire dans sa globalité d'atteindre des personnes nouvellement déplacées dans des zones périphériques et difficiles d'accès du pays suscite une préoccupation croissante. MSF a récemment publié un rapport sous le titre *Where is Everyone? Responding to Emergencies in the Most Difficult Places* dans lequel l'organisation affirme qu'en RDC la communauté humanitaire ne « couvre » pas réellement les zones et les secteurs humanitaires dans lesquels elle prétend se trouver et qu'elle ne fait pas preuve de suffisamment de détermination pour répondre adéquatement aux besoins des personnes vulnérables qui ne se trouvent pas « opportunément » proches des centres urbains⁵⁹. Dans l'ensemble, ce rapport indique que si la performance des acteurs humanitaires est habituellement plutôt bonne lorsqu'il s'agit de répondre à d'importantes vagues de violence et de déplacement (comme par exemple pendant la crise de 2012/13), par contre, elle n'est pas suffisamment flexible pour intervenir adéquatement face à la multitude de chocs plus restreints qui secoue régulièrement le Congo. De manière générale, la communauté humanitaire serait devenue trop réfractaire aux risques pour s'acquitter de ses obligations dans les circonstances les plus difficiles, et préférerait concentrer ses efforts sur les besoins des populations se trouvant proches des centres urbains. Les employés de l'ONU et des ONG basés dans l'Est du Congo qui ont été interrogés dans le cadre de cette étude sont assez largement d'accord avec l'analyse faite par MSF, et vont encore plus loin en affirmant qu'il est probable que de nombreux déplacements ne figurent même pas dans le système d'alerte du RRMP et qu'ils échappent ainsi entièrement au radar de la communauté internationale.

⁵⁹ Sean Healy et Sandrine Tiller, *Where is Everyone? Responding to Emergencies in the Most Difficult Places*, Médecins sans Frontières, juillet 2014, p. 32, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-_july.pdf.

Renforcement de la résilience et solutions durables potentielles

Au cours de son engagement de longue date en RDC, la communauté internationale a très peu agi pour renforcer l'autonomie des personnes déplacées à l'intérieur du pays qui vivent dans une situation d'insécurité constante. Parallèlement, elle s'est montrée incapable de piloter la transition vers des solutions durables au déplacement interne que la nature prolongée du conflit et l'absence des acteurs du développement auraient justifiées. En conséquence, les déplacés internes sont aussi vulnérables et dépendants de l'aide aujourd'hui qu'ils l'étaient il y a dix ans.

Dans le contexte de cette approche de « statu quo », les acteurs humanitaires sont de plus en plus tentés d'essayer quelque chose, pratiquement n'importe quoi, de nouveau. Les acteurs humanitaires trouvent frustrante la poursuite du travail habituel, particulièrement lorsque les fonds destinés à l'aide humanitaire traditionnelle s'amenuisent et que la vulnérabilité ne cesse d'augmenter dans le pays.

Un certain nombre d'initiatives pilotes sont actuellement menées dans le but de mieux comprendre les dynamiques de déplacement et les stratégies de survie des déplacés internes. En parallèle, des travaux complémentaires sont effectués pour tenter de soutenir un retour volontaire à travers des interventions développées au sein des communautés. Au vu de l'importance critique que revêt en RDC l'utilisation de la terre en matière de retour, la médiation des différends fonciers est habituellement un élément central dans ce type de projets.

Il semble quelque peu surprenant de penser que des activités de ce type viennent seulement d'être lancées après autant d'années de déplacement. L'occasion ténue de paix que vient d'offrir la défaite du M23 peut en partie expliquer cela, comme le peut également la lassitude internationale causée par la prolongation de cette situation de vulnérabilité. Quelle qu'en soit la raison, l'initiation de ce type d'activités est tout à fait significative. Globalement, ces activités reflètent une volonté de diversifier les interventions internationales destinées à résoudre la question complexe du déplacement en RDC. Elles démontrent également que les acteurs internationaux ont pris pleinement conscience qu'une action humanitaire traditionnelle qui ne s'accompagnerait pas d'une « stratégie de sortie » est vouée à l'échec dans une situation de crise chronique.

L'OIM et le HCR (en tant qu'agences chefs de file CCCM dans le Nord-Kivu) ont lancé, dans le cadre de la Matrice de suivi des déplacements (DTM), une mission pilote appelée exercice commun de profilage des personnes déplacées visant à mieux comprendre les populations déplacées. C'est en juillet 2014 que le profilage des déplacés internes à l'aide de la DTM a été lancé en RDC dans le but de rassembler des informations sur les personnes vivant avec des familles d'accueil, de comprendre leurs besoins multisectoriels, et de déterminer leurs intentions en matière de retour ou d'intégration locale. Les données analysées tirées de ce projet devraient être régulièrement diffusées auprès de toute une série de parties prenantes en vue de développer des interventions axées sur des solutions durables véritablement adaptées à la situation concrète des déplacés internes⁶⁰.

⁶⁰ OIM, *IOM's Emergency Operations and Coordination in North Kivu*, 29 août 2014, <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-DRC-Emergency-Operations-and-Coordination-in-North-Kivu-29Aug2014.pdf>.

Cet exercice de profilage est effectué en parallèle avec plusieurs autres d'initiatives. Le développement du recueil de données et les activités de renforcement de la résilience sont motivés par un souhait d'étendre les interventions destinées aux déplacés internes et aux familles qui les accueillent dans la mesure où la simple distribution d'articles humanitaires utiles à court terme ne contribue pas à instaurer un soutien durable. L'absence de soutien aux familles d'accueil est également un facteur susceptible d'entraîner des tensions entre les communautés et d'éroder la culture autochtone de solidarité courante dans le pays. Deux autres initiatives méritent d'être signalées, celle du *Do More Good Network* dirigé par World Vision, Mercy Corps et Search for Common Ground et celle du projet *Increasing Resilience* de l'IDMC, du NRC, d'International Alert et de Climate Interactive. En accompagnement de ces études novatrices, on observe au sein de la communauté humanitaire une pression plus forte pour inclure davantage d'activités de renforcement de la résilience dans le Plan d'action humanitaire de 2015.

L'une des premières contributions du *Do More Good Network* a été la publication d'une étude qualitative visant à mieux comprendre les dynamiques de déplacement et les stratégies de résilience employées par les déplacés internes et les familles qui les accueillent⁶¹. On espère que les conclusions de cette étude renforceront la collaboration entre les organisations humanitaires et les acteurs multilatéraux du développement afin de combler les lacunes entre les apports humanitaires traditionnels et des activités plus transitionnelles. L'un des objectifs affichés du projet est de soutenir la solidarité des communautés d'accueil plutôt que d'alimenter la dépendance que crée l'assistance⁶².

Le projet mené conjointement par l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC), le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), International Alert et Climate Interactive consiste en une initiative sur trois ans qui implique initialement le développement d'une méthodologie de modélisation des systèmes dynamiques qui aidera les acteurs humanitaires à mieux comprendre la relation entre des déplacements multiples et la capacité des individus à s'adapter et résister à ces événements. À travers une analyse des données recueillies dans le cadre de cette approche, les organisations concernées espèrent être en mesure de concevoir et mettre en place à grande échelle des alternatives à l'assistance capables de renforcer plutôt qu'éroder la résilience à long terme des personnes concernées⁶³.

Peu de progrès ont été accomplis jusqu'ici concernant la recherche de solutions durables aux problèmes des personnes déplacées à l'intérieur de la RDC. Début 2014, le HCR et l'OIM ont élaboré des Lignes directrices relatives au retour des personnes déplacées dans le Kivu, et en mai dernier elles ont été validées par le gouvernement. Celles-ci définissent les principes de protection requis dans le cas d'un retour volontaire ainsi que les multiples options qu'implique le concept internationalement accepté de solutions durables. Depuis la défaite du M23, le gouvernement exerce une pression croissante pour fermer les camps de déplacés internes du

⁶¹ Markus Rudolf, *Assessing the Humanitarian Response to Chronic Crisis in North Kivu*, MercyCorps, World Vision, Search for Common Ground, Goma, octobre 2014.

⁶² Entretien téléphonique avec un informateur clé, septembre 2014.

⁶³ Melanie Wissing et Anais Pagot, « Why is Aid Not Working? A Fresh Approach to Displacement in the DRC » *IDMC Blog Post*, 19 août 2014, <http://www.internal-displacement.org/blog/2014/why-is-aid-not-working-a-fresh-approach-to-displacement-in-the-drc>.

Nord-Kivu, alors que les acteurs humanitaires continuent de discuter entre eux pour savoir quels types de solutions durables pourraient convenir dans ce contexte d'insécurité persistante.

À l'heure actuelle, il n'existe aucune voix unique représentant l'opinion des différentes parties prenantes nationales et internationales impliquées en RDC sur la question des solutions durables au déplacement interne, et la perspective que certaines personnes déplacées se voient contraintes de retourner dans des zones qui ne sont pas encore propices à un retour durable est un motif majeur de préoccupation. Le gouvernement a ses propres priorités à propos de la question du retour ; la MONUSCO a ses propres opérations dans le cadre de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (ISSSS) ; et les organisations humanitaires à l'intérieur comme à l'extérieur du système des clusters ont d'autres idées encore sur la manière dont un retour devrait être planifié et accompagné. Dans une tentative pour obtenir un consensus des différents acteurs autour d'une vision commune, OCHA, le PNUD et le HCR ont organisé en juillet 2014 un séminaire auquel ont participé des fonctionnaires gouvernementaux et dont l'objectif était d'expliquer aux participants ce que sont des solutions durables appropriées au déplacement interne, en insistant sur le fait que, selon les normes internationales, les solutions durables se réfèrent : (1) au retour, (2) à l'intégration locale, et (3) à une réinstallation dans une autre zone du pays. Au cours de ce séminaire, les fonctionnaires gouvernementaux ont réitéré leur intention de donner la priorité à un retour des personnes déplacées dans leur zone d'origine. Cette opinion qui est actuellement celle du gouvernement pose problème parce que de nombreuses personnes déplacées qui résident à Goma et aux alentours ont indiqué qu'elles souhaiteraient être réintégrées localement plutôt que de retourner dans des zones dangereuses⁶⁴. De toute évidence, des efforts plus approfondis sont nécessaires en vue de sensibiliser les fonctionnaires gouvernementaux et leur faire admettre que les solutions durables regroupent des options multiples qui dépassent le choix unique du retour, et que toutes ces options doivent être planifiées avec soin et accompagnées afin de garantir le respect des droits des personnes concernées.

C'est sans aucun doute dans le domaine des différends fonciers que les processus de retour risquent de bloquer. Les déplacés internes considèrent les différends fonciers comme le deuxième obstacle majeur au retour, juste après l'insécurité⁶⁵. Au cours des années, l'ONU Habitat a établi des partenariats avec différents ministères ainsi qu'avec des acteurs humanitaires et du développement afin de contribuer à la médiation des différends fonciers même si jusqu'à présent ce type de travail n'a jamais pu être étendu sur une échelle réellement conséquente, l'environnement sécuritaire ne l'ayant pas permis. Maintenant, alors que les activités transitionnelles suscitent davantage d'attention, des projets communautaires multisectoriels impliquant un soutien à la résolution des différends fonciers pourraient s'avérer utiles et contribuer à promouvoir un retour accompagné dans les endroits où cela est possible. Un travail de cet ordre est entrepris actuellement à titre d'exemple dans une partie sûre de la province de Masisi dans laquelle le PNUD, la FAO, le PAM et l'ONU HABITAT collaborent dans le cadre d'un projet pilote sur deux ans dans le but de renforcer la résilience et de promouvoir un retour

⁶⁴ Entretiens avec des informateurs clés, Goma, août 2014.

⁶⁵ Selon des informations recueillies lors de groupes de discussion menés dans les camps de PDI, août 2014.

durable en accordant aux personnes qui décident de rentrer un soutien multisectoriel coordonné⁶⁶.

L'étude des possibilités d'urbanisation à Goma est un second domaine dans lequel une analyse plus élaborée est nécessaire dans le cadre de la recherche de solutions durables au déplacement interne puisqu'en effet, un nombre important de déplacés internes se trouvant dans la ville et aux alentours ont indiqué qu'ils souhaiteraient pouvoir s'intégrer localement. Cette option est loin de faire l'objet d'un soutien massif de la part du gouvernement. Néanmoins, la croissance énorme de Goma est une réalité dont il faut se préoccuper. La plus grande ville de l'Est aura doublé en taille au cours des dix dernières années (sa population sera passée de 500 000 à 1 million de personnes), et elle comprend maintenant un patchwork de bidonvilles et de quartiers insalubres. Si des déplacés internes et d'autres personnes victimes du conflit décident de s'y intégrer de manière permanente il sera nécessaire de développer avec soin un plan d'urbanisation comprenant des infrastructures et des services sociaux adaptés. Apparemment, le PNUD serait en train de recruter cinq nouveaux employés pour travailler en RDC comme conseiller spécialisés dans le relèvement précoce. Il serait judicieux que ces experts incluent l'urbanisme à leur arsenal stratégique pour le relèvement précoce du pays⁶⁷. À Goma, un programme de développement urbain pourrait compléter les investissements majeurs déjà consentis par la Banque Mondiale pour améliorer les conditions routières et le commerce à travers le Sud-Kivu, le Katanga et l'Orientale⁶⁸.

⁶⁶ Ce projet pilote bénéficiera à 700 familles et il est financé par le gouvernement des Pays-Bas. Entretien avec un informateur clé, Goma, août 2014.

⁶⁷ Entretien avec un informateur clé, Kinshasa, août 2014.

⁶⁸ Banque Mondiale, « la Banque mondiale annonce un milliard de dollars de financement au bénéfice de la région des Grands Lacs en Afrique pour l'énergie, les routes, l'agriculture, le commerce transfrontalier, la santé et l'emploi », *Actualités de la Banque Mondiale*, 22 mai 2013, <http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2013/05/22/world-bank-announces-us-1-billion-pledge-to-africa-great-lakes-region-targeting-energy-roads-agriculture-cross-border-trade-health-jobs>.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quoi dire? Quoi faire? Le conflit qui se poursuit en RDC est l'un des plus longs et des plus complexes au monde. Qui plus est, il ne semble pas devoir prendre fin prochainement. Dans le contexte des combats incessants qui ont lieu dans le pays, la crise de déplacement interne est non seulement massive mais recouvre une multitude de formes. Les millions de personnes déplacées à l'intérieur du Congo ont des besoins variés et sont confrontées à des difficultés différentes en fonction de leurs circonstances individuelles. Au cours des années, de nombreuses personnes n'ont eu la possibilité de rentrer chez elles que pour être déplacées à nouveau lorsque la violence est revenue frapper leurs communautés. Cette situation de déplacement constant et répété a rendu difficile toute tentative de planifier une assistance qui aurait dépassé des activités essentielles destinées à sauver des vies et atténuer les souffrances.

En RDC, la relation entre les personnes déplacées et les autres victimes du conflit est compliquée parce les déplacés qui vivent avec des familles d'accueil sont tellement nombreux qu'il n'est simplement pas possible de les suivre correctement et que leurs besoins ne sont pas bien compris. Les familles qui les accueillent sont incroyablement vulnérables elles aussi, probablement tout aussi vulnérables que les personnes qui ont été déracinées. Parallèlement, certains déplacés internes qui ont vécu dans des camps pendant de longues périodes ont commencé à s'intégrer localement, soit en obtenant un travail quotidien en ville ou en effectuant des allers-retours entre les camps et d'autres lieux de déplacement. Dans ces circonstances, il est souvent difficile de savoir qui est déplacé, et si ce déplacement rend les personnes concernées plus vulnérables que le reste de la population exposée elle aussi au conflit dans l'Est du pays.

Dans le contexte de cette crise prolongée, la communauté internationale se trouve dans un « no-man's land », elle n'opère plus vraiment dans un cadre traditionnel d'urgence mais ne parvient pas non plus à se déplacer vers une situation plus transitionnelle dans laquelle les acteurs du développement pourraient prendre le relais. Par bien des aspects, les déplacés internes sont tout aussi vulnérables et dépendants de l'aide qu'ils l'étaient il y a dix ans. De manière générale, les donateurs se montrent de plus en plus lassés par une approche internationale qui ne fait que maintenir une sorte de « statu quo », mais ils sont aussi trop frileux pour prendre des risques et tenter quelque chose de nouveau. La communauté humanitaire s'est sans aucun doute sentie enhardie suite à la défaite du M23, dans l'espoir qu'elle constituerait une impulsion vers une paix durable. Néanmoins, presque deux ans après que le M23 s'est retiré de Goma, il ne fait aucun doute que le conflit est loin d'être terminé et aucune indication ne permet de penser qu'une faction est sur le point de gagner le combat pour le contrôle de l'Est et de ses richesses minérales.

Il reste maintenant à explorer ce qui peut être fait lorsque rien ne change. Incontestablement l'action humanitaire doit être redynamisée et améliorée afin de mieux répondre aux chocs et aux déplacements nouveaux. Parallèlement, la communauté internationale devrait prêter davantage d'attention aux activités transitionnelles susceptibles de développer l'autonomie des déplacés internes et soutenir la recherche de solutions durables chaque fois que possible et dans les endroits qui s'y prêtent. De nombreux observateurs signaleront probablement qu'une approche diversifiée est impossible du fait de la lassitude des donateurs, de l'amenuisement des financements destinés à la RDC ou même d'une résurgence de l'intensité des combats. La

communauté internationale se doit toutefois de maintenir un engagement sur deux axes qui permette d'améliorer à long terme la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du pays, indépendamment des chocs inévitables qui continueront de se poursuivre. Il ne s'agit plus en RDC d'une question de choix entre deux approches mutuellement exclusives, il est maintenant impératif que la communauté internationale adopte simultanément un mode de fonctionnement qui allie l'urgence et la transition.

Les autorités nationales et la communauté internationale doivent non seulement améliorer le bilan humanitaire à l'égard des déplacés internes mais aussi combler l'écart entre l'action humanitaire et d'autres activités plus transitionnelles tout en s'attaquant de toute urgence aux causes sous-jacentes et aux différents moteurs du conflit. En dernière instance, c'est au gouvernement de la RDC qu'incombe la responsabilité relative à la protection et à l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du pays. C'est pour cette raison que la communauté internationale se doit de continuer à soutenir le gouvernement afin qu'il participe pleinement et de manière significative aux processus de réconciliation et de paix qui sont seuls capables d'éviter que ne perdurent les souffrances humaines massives qui dévastent le pays.

Cinq recommandations pour aller de l'avant :

Recommandation 1 : Redynamiser et améliorer les fonctions essentielles de l'intervention d'urgence de manière à répondre aux nouveaux déplacements.

Comme signalé tout au long de cette étude, il devrait être possible d'améliorer la rapidité et l'efficacité avec lesquelles les interventions humanitaires essentielles sont menées dans le pays. La présence sur le terrain du personnel international pourrait être plus importante, les communications et les alertes relatives à de nouveaux déplacements pourraient être meilleures et l'intervention pourrait être plus agile et mieux coordonnée. Le leadership au niveau du terrain doit être plus souple, hautement réactif et déterminé à déployer l'assistance même dans des endroits difficiles à atteindre⁶⁹. En parallèle, les évaluations multisectorielles des besoins des personnes nouvellement déplacées doivent inclure des outils qui permettent un suivi et la poursuite, le cas échéant, d'un soutien qui dépasse de simples mesures d'assistance unique. Un processus d'attribution des fonds du CHF plus rapide et plus réactif ainsi qu'une relation plus transparente et interconnectée entre le RRMP et les clusters sont deux éléments qui pourraient contribuer à l'amélioration des interventions d'urgence.

Recommandation 2 : Renforcer l'espace humanitaire grâce à un soutien de haut-niveau de la fonction de Coordonnateur humanitaire.

Dans la mesure où il est tout à fait vraisemblable que le modèle intégré de l'ONU soit destiné à perdurer en RDC, les Nations Unies pourraient envisager de soutenir plus activement la fonction

⁶⁹ Une recommandation déjà formulée dans le rapport de MSF. Voir Sean Healy et Sandrine Tiller. *Where is Everyone? Responding to Emergencies in the Most Difficult Places*, Médecins sans Frontières, juillet 2014, p. 9, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-_july.pdf.

de Coordonnateur humanitaire en l'accompagnant d'un adjoint de haut-niveau qui puisse l'assister dans ses missions multiples de fonctionnaire « à triple casquette ». Une suggestion consisterait à recruter un Coordonnateur humanitaire adjoint ou un haut fonctionnaire d'OCHA posté à Goma et auquel seraient déléguées certaines compétences de haut niveau afin de faciliter le plaidoyer humanitaire et la négociation de l'espace humanitaire avec la MONUSCO et les autres groupes armés. Une telle personne aurait une vision proche du terrain des besoins des personnes déplacées et des autres populations touchées par le conflit. La distance entre Kinshasa et l'Est a toujours constitué un obstacle à la mise en œuvre d'une approche internationale pleinement intégrée. Maintenant que la MONUSCO a transféré la plupart de ses opérations de Kinshasa à Goma, la communauté humanitaire pourrait égaler cet effort en positionnant elle aussi un représentant de haut niveau à Goma.

Recommandation 3 : Diversifier la réponse apportée au déplacement interne de manière à y inclure des éléments de renforcement de la résilience et de soutien aux stratégies autochtones d'adaptation.

Il est très largement reconnu que l'approche poursuivie actuellement en matière d'aide humanitaire ne se traduit pas par des progrès mesurables et qu'il est vraisemblable qu'elle contribue même, à terme, à diminuer la résilience des déplacés internes. L'approche poursuivie par la communauté humanitaire est la même depuis pratiquement vingt ans, et ce alors que la vulnérabilité des populations continue d'augmenter. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de consacrer davantage d'efforts au profilage des personnes déplacées dans toutes les situations dans lesquelles elles se trouvent – dans les camps comme auprès des communautés d'accueil – afin de déterminer les dynamiques qui régissent leur déplacement et d'identifier leurs besoins au-delà des interventions humanitaires traditionnelles. Certaines des organisations mentionnées dans ce rapport ont initié ce type crucial de travail et devraient être pleinement soutenues dans leurs initiatives. Ce n'est qu'à travers une meilleure compréhension de la manière dont les déplacés internes résistent eux-mêmes, parfois grâce à des approches hybrides en matière de moyens d'existence et de résidence qui les font aller et venir de manière régulière entre une installation rurale et urbaine⁷⁰, que la communauté internationale se trouvera dans une meilleure position pour soutenir ces stratégies d'adaptation autochtones et contribuer au renforcement de mécanismes de résilience durables à plus long terme. Des interventions de ce type auraient également pour avantage de soutenir les communautés d'accueil et de renforcer la culture de solidarité qui s'est trouvée jusqu'ici au centre de la réponse face au déplacement interne.

Recommandation 4 : Lancer une campagne intensive de plaidoyer afin que tous les acteurs impliqués partagent une même compréhension de ce que sont les solutions durables au déplacement interne et les approches que les favorisent.

Alors même que de nombreux acteurs en RDC cherchent une « stratégie de sortie », particulièrement à l'intention des déplacés internes se trouvant dans les camps du Nord-Kivu, il n'existe toujours pas au sein de la communauté humanitaire au sens large une vision commune à propos de ce qui constitue des solutions durables appropriées à l'intention de ces populations

⁷⁰ Voir Markus Rudolf, *Assessing the Humanitarian Response to Chronic Crisis in North Kivu*, MercyCorps, World Vision, Search for Common Ground, Goma, octobre 2014.

vulnérables et des circonstances nécessaires pour les atteindre. Les acteurs humanitaires doivent travailler en étroite collaboration avec les fonctionnaires du gouvernement national, avec la MONUSCO et avec les organisations bilatérales de développement à Kinshasa comme dans l'Est afin de s'assurer qu'il existe une compréhension commune et explicite des normes internationales régissant le retour, l'intégration locale et/ou la réinstallation des personnes déplacées ailleurs dans le pays. Au vu de l'envergure et de l'échelle des activités potentiellement concernées, les acteurs humanitaires ne peuvent pas agir seuls mais doivent œuvrer de concert avec les acteurs militaires et ceux du développement. Sans une compréhension commune de ce que sont des solutions durables à travers l'ensemble des milieux politiques, militaires et humanitaires, les déplacés internes se trouvant actuellement dans des camps risquent d'être contraints de retourner dans des zones qui ne leur offrent pas encore de garantie de sécurité. Cette question est d'autant plus préoccupante à l'approche des élections nationales prévues en 2016 qui influencent d'ors et déjà les intentions du gouvernement par rapport aux camps.

Recommandation 5 : Exercer des pressions plus vigoureuses pour que le gouvernement et les acteurs nationaux remplissent leurs responsabilités à l'égard de la protection et de l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du pays dans toutes les phases de déplacement.

Bien que les institutions gouvernementales de la RDC soient généralement considérées comme faibles et manquant de réactivité, la responsabilité ultime en matière de protection et d'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du pays est entièrement de leur ressort. Le gouvernement, à ce jour, ne s'est toujours pas doté d'une stratégie relative aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, une demande que le CH réitère avec force. Non seulement il faut pousser le gouvernement à en faire davantage en termes de réponse d'urgence face aux besoins aigus des déplacés internes, mais il faut aussi le pousser à adopter un rôle plus prépondérant en ce qui concerne le renforcement de leur résilience et la mise en place progressive d'une transition. Le gouvernement doit maintenant, conjointement avec les acteurs de développement multilatéraux, initier des travaux visant à intensifier les efforts pour renforcer la résilience des déplacés internes et permettre aux acteurs humanitaires de se concentrer sur leur mandat fondamental qui consiste à sauver des vies et diminuer les souffrances. Parallèlement, des activités de renforcement des capacités doivent être mises en place à l'intention des ONG nationales qui pendant des décennies ont été tenues à l'écart parce que considérées comme faibles et corrompues. Toutefois, la seule option d'avenir viable passe par un renforcement progressif de l'expertise technique de ces organisations en matière d'intervention notamment dans le domaine de la gestion financière.

BIBLIOGRAPHIE

Beau, Christophe et Greta Zeender. *Quel avenir pour les personnes déplacées vivants dans les camps de Masisi centre? Retour, intégration locale et réinstallation ailleurs dans le pays*, Observatoire international des déplacements internes (IDMC) et Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), février 2012, http://www.nrc.no/arch/_img/9154678.pdf

Projet Brookings-LSE sur le déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays. *Under the Radar: Internally Displaced Persons in Non-Camp Settings*, Brookings Institution, Octobre 2013, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/10/noncamp%20displaced%20persons/under%20the%20radaridps%20outside%20of%20camps%20oct%202013.pdf>

Cooper, Hannah. « More Harm than Good? UN's Islands of Stability in DRC », *Policy and Practice Blog*, Oxfam, 8 mai 2014, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2014/05/islands-of-stability-in-drc>

DARA. *External Evaluation of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) Program in the Democratic Republic of Congo*, commandé par l'UNICEF, mai 2013.

Davies, Anne. *IDPs in Host Families and Host Communities: Assistance for Hosting Arrangements*, UNHCR, 2012, <http://www.alnap.org/pool/files/4fe8732c2.pdf>

Gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC). *Stratégie globale nationale de lutte contre les violences sexuelles en RDC*, Kinshasa, novembre 2009, http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RxbG_S-GaVo%3d&tabid=10818&mid=13836&language=en-US

Haver, Katherine. « Out of sight, out of mind? Reflections on responding to displacement in DRC », *Humanitarian Exchange Magazine*, Numéro 43, juin 2009, <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-43/out-of-site-out-of-mind-reflections-on-responding-to-displacement-in-drc>

Healy, Sean et Sandrine Tiller. *Where is Everyone? Responding to Emergencies in the Most Difficult Places*, Médecins sans Frontières, juillet 2014, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-_july.pdf

Humanitarian Policy Group et Stimson Center. « The Search for Coherence: UN Integrated Missions and Humanitarian Space », *Roundtable Summary*, mars 2011, New York, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4658.pdf>

IDMC. *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2014*, mai 2014, <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>

IDMC. *Democratic Republic of Congo: Internal displacement in brief*, 31 décembre 2013, <http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/democratic-republic-of-the-congo/summary/>

International Rescue Committee (IRC). *Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis*, 2007, http://www.rescue.org/sites/default/files/migrated/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf

OIM. *IOM's Emergency Operations and Coordination in North Kivu*, 29 août 2014, <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-DRC-Emergency-Operations-and-Coordination-in-North-Kivu-29Aug2014.pdf>

OIM, HCR, CNR. *Lignes Directrices sur le processus de retour des personnes déplacées internes*, janvier 2014.

Médecins sans Frontières, *L'Urgence au quotidien : souffrance silencieuse en République Démocratique du Congo*, 2014, https://www.msf.org.br/sites/default/files/everyday_emergency_report_eng.pdf

Ministère du Genre (RDC). *Ampleur des violences sexuelles en RDC et actions de lutte contre le phénomène de 2011 à 2012*, Kinshasa, juin 2013, <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/news/2013/Rapport%20DM%20SGBV%202011-2012.pdf>

N'Gambwa, Kitenge, ed. *Leadership, Peace, Stability, and Prosperity in the DRC*, Special Report, United States Institute of Peace, octobre 2011, http://www.usip.org/sites/default/files/SR_289.pdf

Passey, Megan. « Challenges in DRC », *Camp Coordination and Camp Management Blog Post*, 15 mai 2013, <http://www.globalccmcluster.org/news/challenges-drc>

Refugees International. « Life in the DRC's Triangle of Death », *Refugees International Blog*, 28 mai 2014, <http://www.refintl.org/blog/photo-report/life-drcs-triangle-death>

Rudolf, Markus. *Assessing the Humanitarian Response to Chronic Crisis in North Kivu*, MercyCorps, World Vision, Search for Common Ground, Goma, octobre 2014.

Stop Rape Now. *Stratégie globale de lutte contre les violences sexuelles en République démocratique du Congo*, Initiative des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit (UN Action), sans date, consulté sur Internet en septembre 2014, <http://stoprapenow.org/uploads/features/CSonDRCforweb.pdf>

ONU. *Examen de la réponse humanitaire*. Rapport commandé par le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies et Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, août 2005, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4910&type=pdf>

ONU. *Plan cadre des Nations Unies pour L'assistance au Développement UNDAF, 2013-2017*, 2013, <http://www.undg.org/docs/13029/Congo-DRC-UNDAF-2013-2017-FR-unsgn.pdf>

ONU. RDC : « le PAM contraint de réduire l'aide alimentaire à cause du manque d'argent », Centre d'actualités de l'ONU, 28 février 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46645&Cr=democratic&Cr1=congo#.VAYDI TmW7r1>

ONU. *Aperçu de la réponse humanitaire au niveau mondial 2014*, 2014, https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/Overview_of_Global_Humanitarian_Response_2014_FR.pdf

ONU. *Humanitarian Action Plans, Democratic Republic of Congo (2004-2014)*, tel que publié sur le site internet Consolidated Appeal Process d'OCHA, <http://www.unocha.org/cap/appeals/by-country/results/taxonomy%3A9>

ONU. « RD Congo: le PAM contraint de réduire l'aide alimentaire à cause du manque 'argent », Centre d'actualités de l'ONU, 28 février 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47249#.VA9o5zmW7r0>

Conseil de sécurité des Nations Unies. *Violences sexuelles liées aux conflits : Rapport du Secrétaire général*, 13 janvier 2012, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fbf5b742>

Conseil de sécurité des Nations Unies. « *Intervention Brigade' Authorized As Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission In Democratic Republic Of Congo* », 28 mars 2013, <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10964.doc.htm>

Conseil de sécurité des Nations Unies. *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*, S/2014/42, 23 janvier 2014, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/42

Vinck, Patrick. *Evaluation Externe de la Mise en œuvre des Projets*, UN Peacebuilding Fund, août 2013, http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/PBF_DRC_-Evaluation-300813.pdf

Vogel, Christoph. « Islands of Stability or Swamps of Insecurity? MONUSCO's Intervention Brigade and the Danger of Emerging Security Voids in eastern Congo » *Africa Policy Brief*, No. 9, février 2014.

Wissing, Melanie. « As DRC ratifies the Kampala Convention, IDMC asks: What difference will it make », IDMC Blog Post, IDMC, 24 juillet 2014, <http://www.internal-displacement.org/blog/2014/as-drc-ratifies-the-kampala-convention-idmc-asks-what-difference-will-it-make>

Wissing, Melanie et Anais Pagot. « Why is Aid Not Working? A Fresh Approach to Displacement in the DRC », *IDMC Blog Post*, 19 août 2014, <http://www.internal->

displacement.org/blog/2014/why-is-aid-not-working-a-fresh-approach-to-displacement-in-the-drc

Groupe de travail pour la coordination et la gestion des camps (CCCM). *Stratégie CCCM pour le Nord-Kivu 2013-2016*, novembre 2013,
http://www.drcongo.iom.int/PDF/GOMA/North_Kivu_CCCM_Strategy2013-2016_version_revisee_03_Fevrier_2014_IOM-HCNUR.pdf

Banque Mondiale. « la Banque mondiale annonce un milliard de dollars de financement au bénéfice de la région des Grands Lacs en Afrique pour l'énergie, les routes, l'agriculture, le commerce transfrontalier, la santé et l'emploi », Actualités de la Banque Mondiale, 22 mai 2013,
<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/05/22/world-bank-announces-us-1-billion-pledge-to-africa-great-lakes-region-targeting-energy-roads-agriculture-cross-border-trade-health-jobs>



BROOKINGS-LSE

Project on Internal Displacement

1775 Massachusetts Ave, NW
Washington, DC 20036
USA

idp@brookings.edu
[@BrookingsIDP](#)