



ETUDE DE CAS

République démocratique du Congo



OCHA



Une femme déplacée interne participe à un projet de reforestation au Sud Kivu, DRC
Credit: OCHA/Naomi Frerotte

République démocratique du Congo

Les déplacements internes sont une caractéristique essentielle de la crise humanitaire en République démocratique du Congo (RDC), en particulier dans les provinces de l'est où la situation sécuritaire demeure instable et où environ une personne sur dix est déplacée depuis 2009. De nouveaux déplacements surviennent chaque jour en raison des activités des groupes armés et des contre-opérations militaires (86,4 %), de la violence intercommunautaire (13,5 %) et des catastrophes naturelles (0,1 %). Au 31 décembre 2016, le nombre de personnes déplacées était estimé à 2,2 millions, essentiellement dans les neuf provinces les plus à l'est du pays. Si la province du Nord-Kivu accueillait 40 % de la population déplacée totale, la plus forte croissance de personnes déplacées entre juillet et décembre 2016 a été enregistrée dans la province du Tanganyika et les trois provinces du Kasaï. Les femmes et les enfants représentaient encore plus des deux-tiers des personnes déplacées. En moyenne, quelque 2 000 personnes étaient nouvellement déplacées chaque jour en 2016. En mai 2016, le chiffre quotidien moyen avait atteint 4 000 personnes.

En RDC, les déplacements sont hétérogènes en termes de schémas, de causes et de dynamiques. Si des dizaines de milliers de personnes déplacées reviennent sur leur lieu d'origine chaque mois, le nombre moyen global de personnes déplacées en RDC est resté relativement stable : environ 2 millions de personnes les 10 dernières années avec des pics pouvant atteindre 3,4 millions en 2003. Quelque 79 % des personnes déplacées vivent auprès de familles d'accueil, les autres sur des sites pour personnes

déplacées, situés essentiellement dans la province du Nord-Kivu. De nombreuses personnes déplacées restent sur le même lieu de refuge pendant la durée de leur déplacement, comme au Nord-Kivu. En revanche, au Sud-Kivu et dans d'autres zones, les personnes déplacées ont couramment recours à une stratégie connue sous l'appellation de « déplacement pendulaire ». Cela signifie que, si la sécurité le permet, elles retournent s'occuper de leurs terres agricoles le jour et rentrent dormir sur leur lieu de déplacement. D'autres peuvent être déplacées plusieurs fois sur des périodes relativement courtes, en ne retournant sur leur lieu d'origine que quand il est réputé sûr, avant d'être déplacées à nouveau des mois ou des années plus tard, ce qui a pour effet de miner davantage leur résilience.

Dans la plupart des cas, les personnes déplacées cherchent à rester à proximité de leur lieu d'origine en fuyant vers des communautés voisines ou dans la brousse. Toutefois, quand les personnes déplacées perdent l'accès à leurs terres durant une longue période ou quand l'insécurité les

poursuit jusque sur leur lieu de refuge, il est plus probable qu'elles fuient les zones rurales pour des zones urbaines auprès de familles d'accueil, camps ou sites pour personnes déplacées. La majeure partie de l'assistance internationale et du gouvernement aux personnes déplacées est concentrée sur celles vivant sur des sites pour personnes déplacées. Celles qui fuient en petit nombre et restent dans des zones éloignées peuvent ne pas recevoir d'assistance, en grande partie à cause des difficultés d'accès.

I. Causes

Dans les parties du pays où les déplacements se prolongent, ce phénomène a des causes multiples. La première et principale raison est la poursuite des conflits et l'insécurité dans de nombreuses parties du pays, du fait des combats continus ou de la présence de nombreux groupes armés dans les zones dont les autorités du gouvernement ne contrôlent pas effectivement le territoire. Mais toutes les zones à l'est de la RDC ne sont pas exposées à une même instabilité et l'insécurité ne peut donc pas représenter le seul obstacle à des solutions durables. Les autres raisons sont (i) le manque de volonté politique, de capacité technique et de ressources des autorités gouvernementales pour prendre en compte non seulement les causes sous-jacentes des conflits mais aussi pour trouver des solutions pratiques aux déplacements internes, en particulier pour résoudre la complication des questions foncières ; (ii) le manque de cadre juridique national établissant clairement le rôle et les responsabilités des

ministères respectifs du gouvernement à tous les niveaux, notamment les mécanismes financiers, et la coordination avec les acteurs internationaux ; (iii) les conflits fonciers liés à la concurrence pour leur utilisation (exploitations agricoles, parcs nationaux, bétail, extraction de ressources et autre) et l'occupation des terres non résolues en raison de la gestion centralisée et insuffisante des terres, des conflits entre le droit formel et le droit coutumier et la lenteur des efforts de réforme foncière ; (iv) les conditions insuffisantes dans les zones de retour en termes d'opportunités de subsistance et d'accès aux services de base comme la santé et l'éducation ; (v) le manque d'implication et d'intérêt concertés dans la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées, en particulier par les acteurs internationaux du développement mais aussi par les acteurs humanitaires qui avaient le sentiment que les besoins humanitaires immédiats étaient plus pressants.

II. Impacts

Bien qu'ils ne soient pas globalement documentés, certains éléments indiquent indubitablement que les déplacements prolongés ont un impact négatif non seulement sur les personnes déplacées mais aussi sur les plus larges communautés d'accueil et l'intégralité du pays. Des données fiables relativement récentes sur les personnes déplacées vivant auprès de familles d'accueil et sur les sites de personnes déplacées à Goma indiquent qu'« au sein de la population étudiée dans tous les quartiers de la ville, les personnes déplacées sont le groupe de population le plus vulnérable, suivi des communautés d'accueil. Les conditions de vie des personnes déplacées sont généralement médiocres et marquées par une faible stabilité économique, un faible niveau de propriété de biens et un accès limité aux services de base ». La sécurité alimentaire représente également un défi considérable pour de nombreuses personnes déplacées. Parmi les personnes déplacées ayant participé à l'enquête à Goma, 45 % ont rapporté ne manger qu'un repas par jour par rapport aux 26 % des résidents qui ne mangeaient qu'une fois par jour.

L'insécurité alimentaire des personnes déplacées est liée aux déplacements prolongés en raison des difficultés à trouver un emploi et à l'impossibilité d'accès à des terres agricoles pendant de longues périodes pour des raisons liées à l'insécurité ou à l'occupation ou du fait que les cultures peuvent être détruites en raison des conflits armés. Les conditions globales de logement sont relativement les mêmes dans tous les groupes de population à Goma mais seulement 10 % des personnes déplacées ont des propriétés par rapport aux familles d'accueil (59 %) et à la population en général (51 %). Ce manque de sécurité de logement expose les personnes déplacées à un risque beaucoup plus élevé de harcèlement, d'expulsions forcées et autres menaces. Les déplacements répétés posent d'autres défis sociaux et culturels aux personnes déplacées. Chaque fois qu'elles sont déplacées, elles perdent leurs biens, ce qui augmente leur niveau de pauvreté et une perte globale de stabilité, composantes qui s'additionnent avec le temps et affaiblissent leur autosuffisance et leur résilience.

Les déplacements prolongés ont de lourds impacts négatifs sur les ressources des familles d'accueil en raison de leur caractère prolongé et répété. En général, les familles d'accueil sont confrontées à des difficultés économiques et vivent à l'étroit pour héberger des hôtes déplacés, ce qui peut causer à terme des conflits dans les foyers. Les personnes déplacées ont également mentionné ce fardeau comme étant la raison pour laquelle ils ont quitté leur famille d'accueil après un certain temps. Mais de nombreuses familles d'accueil ont déjà été des personnes déplacées elles-mêmes dans le passé et elles apportent un soutien, étant entendu qu'elles pourraient elles-mêmes avoir à fuir dans l'avenir. Dans la communauté plus large, les déplacements peuvent causer une pression considérable sur l'accès à des ressources comme l'eau et les services sociaux de base, les autorités locales reconnaissant l'insuffisance des ressources et de planification pour s'adapter à la population croissante de Goma. En termes

d'impact économique, l'augmentation de la disponibilité de main d'œuvre à faible coût fournie par les personnes déplacées aurait été bien accueillie par ceux qui pourraient en profiter. Les chercheurs ont également recueilli des anecdotes selon lesquelles les déplacements ont eu un impact négatif sur l'économie nationale au sens que les Kivus étaient réputés autrefois être le grenier du pays.

Malgré le peu de preuves documentées, les déplacements prolongés contribueraient à la continuité de l'insécurité et des conflits du fait de l'infiltration des sites de personnes déplacées de longue date par des éléments militarisés et des tensions émergeant entre les personnes déplacées et les communautés d'accueil avec, pour conséquence, des conflits armés et de nouveaux déplacements. Par conséquent, mettre un terme aux déplacements prolongés serait une composante de la recherche d'une solution durable au conflit.

III. Perspectives de résultats collectifs pour aborder les déplacements prolongés

Le leadership gouvernemental est faible en matière de solutions durables en RDC. Le pays ne dispose ni d'une loi sur les personnes déplacées (un projet est en instance devant le Parlement depuis 2014) ni de stratégie de solutions durables adoptée par le gouvernement national. De même, les ministères et les autorités responsables des questions liées aux déplacements se focalisent sur l'assistance humanitaire et entreprennent des activités qui se chevauchent.

Par conséquent, il est difficile pour la communauté internationale d'œuvrer à l'atteinte de résultats collectifs. La communauté humanitaire est généralement perçue positivement et ses interventions ont sauvé des milliers de vies. Cependant, elle a reconnu que la situation humanitaire ne s'est globalement pas améliorée malgré les millions de dollars d'assistance. Bien que le soutien à la création de conditions favorables à l'identification de solutions durables pour les personnes déplacées soit partie intégrante du mandat de la MONUSCO, il n'existe aucune approche globale à l'échelle du système pour la prise en compte des déplacements prolongés en RDC. En revanche, plusieurs bonnes pratiques présentent des éléments d'une telle approche.

En août 2016, des efforts ont été entrepris pour aligner les cycles de programmation du développement, de l'humanitaire et de la paix et de la sécurité des Nations Unies en vue de créer des espaces de

conversation et finalement de permettre une analyse contextuelle, des objectifs, une planification et une programmation en commun. Sous le leadership de l'Adjoint au Représentant spécial du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur humanitaire (DSRSG/RC/HC) avec l'appui d'OCHA, l'Équipe humanitaire pays (HCT) a récemment modifié le cycle de planification triennal pour l'aligner sur la préparation du nouveau PNUAD et la prochaine stratégie de soutien à la sécurité et à la stabilisation pour la RDC. Bien qu'il en soit à une étape de développement initiale, un groupe de référence technique de niveau supérieur a été constitué pour participer à la révision du processus de planification des différents acteurs. Le cadre d'analyse des systèmes de résilience de l'OCDE est envisagé comme un potentiel cadre unificateur pour établir des mesures communes entre les différents piliers. La cartographie des « 9ws » (who is doing what where- qui fait quoi où) pour les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la stabilisation pour identifier les chevauchements des trois piliers d'activités s'inscrit également dans ces efforts. Elle est destinée à contribuer à l'identification des opportunités géographiques et opérationnelles d'une programmation collaborative et coopérative.

Une stratégie de solutions durables pour les personnes déplacées a été élaborée en coopération avec le ministère de la Planification de la province du Nord-Kivu à travers un processus consultatif et l'analyse des documents et des données existants du HCR et du PNUD et l'appui d'un consultant ProCap. La stratégie cherche à rapprocher les trois piliers de l'action internationale et les autorités gouvernementales pour trouver des solutions durables pour les personnes déplacées, comme énoncé dans le Cadre conceptuel sur les solutions durables de l'IASC, pour les personnes déplacées depuis au moins 12 mois. Des projets pilotes de la stratégie nationale seront mis en œuvre en différents endroits, notamment pour préciser le rôle et les responsabilités propres aux différents acteurs.

Le Gouvernement de la Suède a contribué au financement humanitaire et du développement pour le mécanisme de financement humanitaire multi-donateurs (le Fonds humanitaire de la RDC) sous forme d'un projet pilote visant à soutenir la résilience communautaire. Celui-ci devant être réparti selon une affectation standard permettant la mise en œuvre de projets sur une période de 18 mois. Ce financement souple, bien que limité actuellement, contribue à mettre en œuvre les efforts conjoints de renforcement de la résilience et peut donc favoriser, dans un premier temps, des approches durables aux déplacements prolongés.

Il existe également des exemples de programmes et de projets soulignant la nécessité d'approches holistiques pour des solutions durables comme l'approche de l'élaboration de projets 3x6+ du PNUD. Elle commence par une approche de consolidation de la paix visant à favoriser

la cohésion sociale entre les personnes déplacées, les retournés (personnes déplacées retournant à leur lieu d'origine) et la population résidente en élaborant un projet conjoint d'infrastructure à forte intensité de main d'œuvre, devant bénéficier à toute la communauté et créer des emplois. Elle est suivie d'un projet d'éducation et de formation aux moyens de subsistance lequel permet de regrouper les personnes des trois groupes pour travailler ensemble et économiser de l'argent, en encourageant l'action collective par un investissement financier, pour promouvoir une fois encore l'interaction sociale. Les membres du groupe sont suivis d'un soutien en vue de garantir la viabilité de leurs activités de subsistance. Ces programmes sont coordonnés avec les activités d'autres organisations pour en renforcer l'impact comme, par exemple, l'élaboration par l'UNICEF d'un programme éducatif répondant aux besoins des enfants dont les parents participent au projet de formation aux moyens de subsistance. Mais ces programmes ne sont pas suffisamment coordonnés avec les fermetures de camps et d'autres situations où les acteurs humanitaires sont confrontés à des retours volontaires ou involontaires.

Les programmes communautaires—comme les projets de la Banque mondiale en Ituri, au Katanga et dans les Kivus à travers des projets de développement communautaire – sont un autre exemple de programmes visant à améliorer les conditions de vie globales de la communauté d'accueil et des personnes déplacées dans un effort d'appui à une plus étroite cohésion communautaire dans les zones de retour et de réduction des tensions communautaires. En travaillant avec les autorités locales, la Banque mondiale développe des priorités spécifiques à chaque contexte communautaire pouvant inclure la fourniture de terres aux retournés ou la promotion de l'agriculture.

Un autre exemple est la transformation des sites pour personnes déplacées en communautés viables dans le cadre d'une stratégie plus large de fermeture des camps au Nord-Kivu. Deux sites de personnes déplacées ont été identifiés et en sont aux premiers stades de transformation en communautés viables, en vue d'appuyer l'intégration locale de celles qui ne veulent pas retourner sur

leur lieu d'origine. Le processus inclura finalement la construction de nouvelles infrastructures et une présence accrue de la police devant également bénéficier à la population des alentours. Initié par le Cluster Coordination de camps et Gestion de camps, le processus est mis en place en collaboration avec les autorités de l'administration locale et la MONUSCO qui en assure la sécurité.

Malgré ces expériences positives, la réalisation de résultats collectifs ne sera possible en RDC que dans une mesure limitée à moins que le gouvernement ne s'implique pleinement et n'en assure le leadership (politique). L'établissement proposé d'une sous-commission sur les déplacements dans le Groupe technique de travail du Cadre national de concertation humanitaire représente une perspective viable de regroupement de tous les acteurs nationaux, humanitaires et du développement pertinents autour d'une analyse commune de la situation et d'objectifs collectifs pour mettre fin aux déplacements prolongés.

IV. Recommandations

Sur la base de cette analyse et conformément aux conclusions de cette étude, les recommandations ci-après sont formulées en vue de chercher une solution aux déplacements prolongés et d'éviter que les nouveaux déplacements ne se transforment en déplacements prolongés :

- **En général**

Outre les déplacements à long terme, conceptualiser les déplacements à court terme, pendulaires ou répétés, comme étant des déplacements prolongés quand leur impact cumulé donne lieu à des niveaux accrus de vulnérabilité et d'appauvrissement. Le concept de déplacements prolongés devrait également s'appliquer aux déplacements secondaires : les situations dans lesquelles les personnes déplacées sont confrontées à de la violence et à des menaces sur le lieu où elles ont trouvé refuge et qui les contraignent à fuir à nouveau vers d'autres lieux.

Axer les interventions auprès des communautés affectées par les déplacements (personnes déplacées, leurs communautés d'accueil dans les zones de retour) plutôt qu'auprès des personnes déplacées comme seules bénéficiaires. En particulier :

Soutenir les communautés dans les zones de retour afin de leur permettre d'être davantage autonomes, même si les retours sont uniquement temporaires, afin de renforcer leur résilience face à de nouveaux chocs.

Considérer une intégration locale, temporaire ou permanente, comme une alternative aux retours.

Pour les communautés affectées par des déplacements, prioriser des programmes et des projets qui mettent l'accent sur les moyens de subsistance et le logement, les droits aux terres et à la propriété

- **Au Gouvernement de la République démocratique du Congo :**

Outre la fourniture d'une protection et d'une assistance humanitaire aux personnes déplacées, assumer la responsabilité de créer des conditions propices à des solutions durables. En particulier :

Faire adopter par le parlement le projet de loi sur les personnes déplacées avant les élections à venir.

Élaborer et adopter, en étroite coopération avec la communauté internationale et en renforçant le travail du HCR, une stratégie nationale de solutions durables en priorité.

Intégrer explicitement les déplacements internes dans les plans de développement provinciaux et locaux ainsi que dans le Plan de développement national envisagé et les plans d'action qui en découleront, notamment en définissant des résultats stratégiques, clairs, quantifiables, mesurables et réalisables.

Œuvrer, à travers le Cadre national de concertation humanitaire à l'établissement d'une sous-commission du Groupe technique de travail comme plateforme d'avancement de solutions durables aux déplacements prolongés, en consultation avec les acteurs humanitaires et du développement pertinents.

Donner aux provinces affectées par des déplacements internes les pouvoirs et les ressources nécessaires pour consolider la résilience des communautés affectées par les déplacements et œuvrer à des solutions durables.

Continuer à assurer, en étroite coopération avec la MONUSCO, la sécurité aux communautés des zones de retour.

• **Aux acteurs humanitaires et du développement :**

Continuer, en tant qu'équipe pays des Nations Unies (UNCT) et équipe humanitaire pays (HCT) et sous le leadership de l'Adjoint du Représentant spécial du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur humanitaire (DSRSG/RC/HC), à aligner la planification humanitaire, du développement et de la stabilisation en vue d'atteindre des résultats collectifs réalistes pour les déplacements prolongés, qui tiennent compte des conflits et des circonstances actuelles.

Poursuivre le lobbying auprès des autorités compétentes pour qu'elles assument la responsabilité des personnes déplacées au-delà de la dispense d'une aide humanitaire, en particulier de mesures nécessaires pour prendre en compte les déplacements prolongés.

Continuer à exercer des pressions en faveur de l'adoption du projet de loi en instance portant sur les personnes déplacées et de l'adoption formelle d'une stratégie nationale ou, en son absence, provinciale, de solutions durables sur la base du travail du PNUD et du HCR.

Mettre en place des approches communautaires pour passer progressivement d'une focalisation sur la dispense d'une assistance humanitaire dans les camps et les sites de personnes déplacées à une approche plus large d'appui aux communautés affectées par les déplacements comme par des transferts d'argent, la remise de matériaux de construction aux familles d'accueil ou la création d'opportunités de subsistance.

Prévenir les déplacements récurrents, renforcer les mécanismes de coordination entre les acteurs internationaux pour faciliter et aligner les interventions à court terme des acteurs du développement et de la sécurité sur les réponses humanitaires aux retours spontanés et aux fermetures de camps.

Cesser progressivement de se substituer au gouvernement pour renforcer plutôt les capacités, en particulier celles des autorités provinciales et locales, à dispenser les services nécessaires par elles-mêmes.

- **Aux donateurs :**

Fournir et accroître les financements humanitaires et du développement flexibles au mécanisme de financement humanitaire multi-donateurs, en permettant aux acteurs humanitaires d'intégrer, le cas échéant, une composante résilience dans les réponses humanitaires pour soutenir les résultats collectifs visant à renforcer la résilience des communautés affectées par les déplacements.

Continuer à fournir et accroître les ressources des programmes et projets de développement communautaire visant à renforcer la résilience et les conditions de vie des communautés affectées par les déplacements.

V. Notes de bas de page

- 1 La présente étude de cas résulte de la visite sur le terrain des auteurs en RDC du 5 au 10 septembre 2016 et porte largement sur la situation des personnes déplacées pendant de longues périodes au Nord-Kivu. La visite a consisté en une série de réunions bilatérales et collectives à Kinshasa avec le gouvernement au niveau ministériel et technique, les DSRSG/RC/HC/RR des Nations Unies, des membres des Equipes pays et humanitaires des Nations Unies, des donateurs et le Cluster Protection. A Goma, OCHA a accueilli un atelier d'une journée sur les déplacements internes prolongés avec la participation de responsables de l'administration locale, des organisations humanitaires et de développement internationales, des donateurs et des ONG locales et internationales.
- 2 Stacey White, « Now What? The International Response to Internal Displacement in the Democratic Republic of the Congo » Brookings-LSE Projet sur les déplacements internes, décembre 2014, p. 4.
- 3 Notamment, pour les personnes vivant sur des sites de personnes déplacées dans les Kivus, une discussion est actuellement en cours en RDC sur le fait de savoir si le groupe ethnique Hutu vivant sur les sites de personnes déplacées sont des personnes déplacées congolaises ou des Rwandais ayant fui dans cette région et qui y sont restés.
- 4 Brooke Lauten and Melanie Kesmaecker-Wissing, "IDP's decision-making in the DRC: Defining a framework to support resilience in humanitarian response to multiple displacement", NRC/IDMC, avril 2015.
- 5 Une récente analyse d'OCHA indique qu'un nombre important de personnes déplacées au Sud-Kivu (quelque 53 pour cent des personnes nouvellement déplacées) pourrait en fait entrer dans la dernière catégorie, dans la mesure où le niveau de déplacement est si peu important qu'il ne peut être pris en compte par la Réponse rapide aux mouvements de population (RRMP).
- 6 JIPS, "Goma, Democratic Republic of Congo: Profile at a glance", 2015, p. 5.
- 7 Ibid., p. 7.
- 8 Ibid., p. 8.
- 9 En particulier, le représentant d'une ONG a déclaré qu'un déplacement de longue durée peut avoir pour conséquence que les femmes soient confrontées à des obstacles sociaux et culturels empêchant le mariage et les exposant à un risque plus élevé de violence sexuelle et sexiste. D'autres sources ont identifié la stigmatisation et la discrimination comme étant une conséquence des déplacements prolongés bien qu'une personne ait fait remarquer que, dans certains contextes, les personnes déplacées sont les bienvenues parce qu'elles perçoivent des rémunérations moindres.
- 10 JIPS, Goma, p. 5.
- 11 Lauten et Kesmaecker-Wissing.
- 12 Goma a doublé de taille depuis 2002, en raison des déplacements et des plus grandes tendances à l'urbanisation.
- 13 Le fait que les personnes déplacées soient sous-employées et cultivent moins a contribué au déclin global de la production agricole à l'est de la RDC bien que l'on n'en connaisse pas l'étendue par rapport aux impacts globaux du conflit en cours.
- 14 Résolution S/RES/1925 (2010), para 12 (g) du Conseil de sécurité de l'ONU.
- 15 Plan national stratégique de développement pour 2017-2021.